Textos de Renato Lessa, Arno Wehling, Gustavo Franco, José Alexandre Tavares Guerreiro, Winston Fritsch, Marieta de Moraes Ferreira, Pedro Cantisano, Albert Fishlow, Boris Fausto, Paula Andrea Forgioni, Ruy Pereira Camilo Júnior, Lúcia Lippi, Marcelo Trindade, Marcelo de Paiva Abreu, Maria Celina D'Araujo, Tercio Sampaio Ferraz Júnior, Pedro Malan, Celso Lafer, Pedro Dutra, Demosthenes Madureira, José Murilo de Carvalho, Joaquim Falcão, André Lara Resende, Carlos Fico, Jorge Hilário Gouvêa Vieira, Sérgio Fausto, Nelson Jobim, Mário Mesquita, Rubens Ricupero, José Roberto de Castro Neves, Edmar Bacha, Simon Schwartzman, Silvana Batini, Ilan Goldfajn, Sérgio Abranches, Luís Roberto Barroso, Arminio Fraga e Marcos Lisboa

130 anos:
Em busca da República

Edmar Bacha
Joaquim Falcão
José Murilo de Carvalho
Marcelo Fernandez Trindade
Pedro S. Malan
Simon Schwartzman
Organizadores

Sumário

Apresentação

As eleições de 2018 demonstraram enorme insatisfação dos brasileiros com os rumos da República. Os eleitores votaram nos candidatos que, a seus olhos, melhor encarnavam o "contra tudo que está aí" e que lhes pareciam representar novos caminhos, supostamente mais alvissareiros.

A indignação é compreensível em face das revelações sobre corrupção decorrentes das investigações da Operação Lava-Jato, do desemprego, do baixo crescimento, da criminalidade. Mas, lembrando o título de um livro do intelectual alagoano Tavares Bastos escrito em 1861, para bem diagnosticar os males do presente e definir as esperanças do futuro faz-se necessário algum entendimento de nossa história republicana. É preciso saber como, em seus 130 anos, comemorados em 2019, a República passou por altos e baixos, idas e vindas, períodos democráticos e ditatoriais, fases de crescimento e de estagnação. O exercício pode nos ajudar a não cometer velhos erros e, quiçá, retomar antigos acertos.

Houve avanços inegáveis. Na última década do século XIX o país tinha somente 14 milhões de habitantes, 82% dos quais eram analfabetos, e apenas 10% viviam em áreas urbanas. A renda por habitante era inferior a US$ 800 por ano em valores de hoje. Atualmente, o Brasil tem 208 milhões de pessoas, com o analfabetismo reduzido a 7% da população adulta, e uma população, em sua imensa maioria, urbana (86%), dispondo de uma renda anual *per capita* com um poder de compra superior a US$ 14 mil. Todavia, esses feitos empalidecem quando comparados aos níveis mais altos de bem-estar que, no mesmo período, outros países originários de ex-colônias alcançaram.

Foi o reconhecimento desse descompasso, a constatação de que nossa República ainda continua não correspondendo ao sonho de seus fundadores, que levou ao projeto de fazer este *130 anos: Em busca da República* e de colocar em seu título a ideia de "busca". Trata-se de uma busca que talvez nunca tenha fim, mas que, sem dúvida, pode almejar avanços que outras repúblicas conseguiram concretizar.

O livro analisa como a República, por assim dizer, encheu metade do copo, deixando a outra metade vazia. Está dividido em décadas, segundo o antigo método do historiador romano Tito Lívio. São 13 décadas, cada uma analisada em três capítulos sob pontos de vista complementares: o da sociedade e da política; o do Estado e do

direito; e o do governo e da economia.

Os autores são estudiosos de nossa história, tendo escrito obras e artigos reconhecidos pela academia. Mas foi-lhes pedido que redigissem textos curtos, livres de jargões acadêmicos, de linguagem hermética, tabelas, notas de rodapé, referências bibliográficas. Textos acessíveis a um público amplo, não especializado, cuja preocupação com os rumos do país ficou clara nas eleições mais recentes e que, acreditamos, gostaria de entender melhor como chegamos aonde estamos.

Simon Schwartzman e José Murilo de Carvalho fizeram os convites aos autores dos capítulos sobre sociedade e política; Joaquim Falcão e Marcelo Fernandez Trindade, aos que abordariam o tema Estado e direito; e Edmar Bacha e Pedro S. Malan, aos que cobririam governo e economia. Os seis organizadores deram aos outros 32 autores plena liberdade para que desenvolvessem suas visões sobre as respectivas décadas, solicitando apenas que se mantivessem no limite de laudas determinado e seguissem as diretrizes editoriais.

Os leitores notarão as preferências de cada autor na interpretação e no tipo de escrita. Não houve qualquer esforço no sentido de harmonizar interpretações, de atenuar diferenças. A reconhecida competência de cada um era a garantia de que expressariam visões respeitáveis e bem fundamentadas. Os organizadores também não se preocuparam em fazer um balanço dos capítulos, ainda que a Introdução de Pedro S. Malan procure dar aos leitores uma perspectiva geral sobre os 130 anos de busca pela República.

A única interferência dos organizadores foi no sentido de manter a conexão entre as análises das décadas, já que fatos históricos integram processos que não respeitam a partição decenal, adotada tão somente para favorecer a leitura. Com o mesmo propósito, cada seção é iniciada por uma breve cronologia dos principais eventos do período.

Diz-se que uma boa pergunta é metade de uma resposta correta. Assim também acreditamos que o maior conhecimento de nossa história republicana, propiciado por textos multidisciplinares, é meio caminho andado na busca de rumos mais alvissareiros para o país. É com esse espírito que oferecemos *130 anos: Em busca da República* ao público leitor.

— OS ORGANIZADORES

“Na vida das nações, não menos que na dos indivíduos, os primeiros momentos de uma trajetória imprimem ao que está nascendo traços de teimosa permanência.”

— EDUARDO GIANNETTI

“O que poderia ter sido é uma abstração/ que permanece, eterna possibilidade,/ num mundo apenas de especulação./ O que poderia ter sido e o que foi/ convergem para um só fim que é sempre presente.”

— T.S. ELIOT

Pedro S. Malan

Introdução: Uma perspectiva geral

Os textos reunidos neste livro tratam da trajetória da República brasileira desde seus primeiros momentos, 130 anos atrás. São 13 décadas, 12 economistas, 14 advogados, 12 historiadores e cientistas sociais, cada qual responsável por uma década na sua área de especialidade. Os organizadores esperam que o inédito mosaico resultante, com suas lições e "teimosas permanências", possa ser visto pelo leitor como mais que a soma das partes.

Os autores conhecem, por certo, a necessidade de perspectiva. De entender o presente como história e esta como um infindável diálogo entre passado e futuro. Um passado que está sempre sendo revisitado, reinterpretado, por vezes reescrito, à luz das exigências interrogativas do presente, bem como de sonhos e temores sobre o futuro. Um futuro que antes de converter-se em passado realiza ensaios sob a forma de sonhos e desejos, os quais, quer se realizem, quer não, constituem, no presente, conforme escreveu Jorge Luis Borges, a "memória do futuro".

Ao longo destes 130 anos de República, não sabíamos (como não sabemos hoje) se ao caminhar estávamos pisando nas cinzas do passado ou nas sementes do futuro (Musset, 1835), juntas e misturadas, como sempre, sob nossos pés e em nossas memórias. Sempre conviveremos com o peso do passado e a promessa do futuro — e ambos têm traços de teimosa permanência. Como, entre nós, a ideia de República, aí incluídos seus "pecados originais" (Carvalho, 2017).

Afinal, em 1889 chegamos à República, 389 anos depois do Descobrimento, com indeléveis marcas de formação. A escravidão havia sido abolida apenas um ano e meio antes, após três séculos e meio do início do "tráfico negreiro". As precisas instruções do rei de Portugal (d. João III), listadas no texto de 1548 intitulado "Regimento de Tomé de Souza" (uma referência ao primeiro governador-geral do Brasil), continham nada menos que 40 artigos. Vale citar o artigo 19, que remete talvez às origens não apenas do patrimonialismo brasileiro, como talvez também às origens do nosso truncado e peculiar tipo de "federalismo" futuro. Diz o artigo: "Em cada uma das Capitanias, praticareis, tanto com o Capitão dela, com o Provedor Mór de minha Fazenda [...] e alguns homens principais da terra, a maneira que se terá na Governança e Segurança dela." O "Regimento de Tomé

de Souza", com seus detalhados artigos, teria sido nossa primeira "Constituição" (Falcão, 2018).

Antes de completar seus primeiros 50 anos, o Brasil já tinha uma espécie de Constituição outorgada, um governo estabelecido e, como "povo", fundamentalmente, suas populações indígenas pré-Descobrimento. Mas já possuía também "homens principais da terra". Passados cerca de 450 anos — e dez anos antes do início da Operação Lava-Jato, em 2014 —, um arguto observador da cena brasileira assim sintetizou uma marca do passado que veio assumindo teimosa permanência, relevância e atualidade entre nós: "Da Colônia à República, é com o governo que quase sempre foram feitos os melhores negócios. Não é de hoje que boa parte da elite vem sendo formada na crença de que o segredo da prosperidade é estabelecer sólidas relações com o Estado. Vender para o Estado, comprar do Estado, ser financiado pelo Estado, apropriar-se de patrimônio do Estado, receber doações do Estado, transferir passivos para o Estado, repassar riscos para o Estado e conseguir favores do Estado" (Werneck, 2004).

Após mais de três séculos como Colônia portuguesa (1500-1808) e de um período curto em que a Corte esteve sediada no Rio de Janeiro (1808-1821), o Brasil se tornou independente e viveu por dois terços de século como país legalmente soberano sob um regime monárquico (1822-1889). Os adeptos da transformação da Monarquia em República foram ganhando expressão na segunda metade do século XIX. O Manifesto Republicano data de 1870; o projeto de Constituição dos republicanos paulistas, de 1873. Ambos representavam a corrente principal do republicanismo, a liberal-federalista, inspirada em parte no liberalismo inglês e em parte no federalismo norte-americano. No manifesto havia predominado o liberalismo. No projeto paulista predominara "o federalismo, ao qual interessava sobretudo o autogoverno estadual, a ser conquistado pelo fim do centralismo imperial" (Carvalho, op. cit.).

Além da corrente liberal-federalista, havia duas outras no movimento republicano: a jacobina, inspirada na Revolução Francesa, que gostaria de ver "o povo nas ruas e nas barricadas", como feito em Paris em 1789, derrubando o Ancien Régime e instaurando a República. E a corrente positivista, também de filiação francesa, porém baseada não na vocação revolucionária, e sim nas ideias do filósofo Augusto Comte. À diferença dos jacobinos, os positivistas não atribuíam papel ativo ao "povo". A presença jacobina no Brasil atingiu seu ápice já na República, com a tentativa de assassinato do presidente Prudente de Moraes. Mas, com a eleição de Campos Sales, a concepção federalista prevaleceu, afinal, sobre as correntes jacobina e positivista, e o liberal-federalismo foi se tornando "cada vez mais

federalista, cada vez menos liberal” (Carvalho, op. cit.).

Na longa busca de sua República, o Brasil procurou incorporar, pragmaticamente, as duas concepções de “republicanismo”: a concepção unitária e centralizadora de uma só República; e a concepção federalista, a favor de estados (repúblicas) unidos em uma única federação. Contudo, resguardando certas autonomias no âmbito local, através de um pacto federativo que foi assumindo formas constitucionais variadas ao longo dos últimos 130 anos. No entanto, não cabe antecipar aqui aquilo que deve ser deixado aos autores dos textos que se seguem.

Cabe, sim, nesta Introdução, um breve comentário sobre a relação entre democracia e República, já que a busca a que se refere o título deste livro foi — e continua sendo — a busca pela construção de um país republicano *e* democrático. Todavia, a busca da democracia e a busca da República não querem, necessariamente, dizer a mesma coisa. A democracia é — na frase imorredoura de Churchill — “o pior de todos os regimes, com exceção de todos os outros que foram experimentados de tempos em tempos”. Por quê?

Porque apenas em um regime democrático são possíveis a aceitação e o elogio da diversidade; o reconhecimento da legitimidade e da fecundidade dos conflitos de razão e de interesse; a absoluta liberdade de opinião; o ideal da tolerância (em oposição a crenças cegas na própria verdade e na capacidade de impô-la); o ideal da não violência — apenas em democracias é possível livrar-se de governantes sem derramamento de sangue e resolver conflitos sem o recurso à força. Apenas em democracias é possível a renovação gradual da sociedade pelo livre debate de ideias e pela mudança de mentalidades. Apenas em democracias é reconhecida a necessidade de antepor limites ao poder, mesmo quando esse poder é o da maioria que o conquistou pela força do voto (Bobbio, 2000).

Dito isso, uma democracia republicana deve também incorporar, além do ideal democrático expresso nas considerações acima, o ideal republicano, a virtude cívica dos cidadãos. E isso se revela não apenas ao depositarem/digitarem seus votos nas urnas por ocasião de datas eleitorais. Mas ainda no acompanhamento regular e atento tanto das ações daqueles que cada um elegeu como seus representantes quanto das ações e da eficácia dos Poderes da República, em termos dos bens e serviços públicos que devem ser prestados à população.

Um dos organizadores deste livro refere-se ao que escreveu um religioso que vivia no Brasil em meados do século XVII — “nenhum homem desta terra é repúblico, nem vela ou trata do bem comum, senão cada um de seu bem particular” — para apresentar uma breve lista de exemplos do que é ou seria “ser republicano”. Vale citar alguns: “é crer na igualdade civil de todos, sem distinção de qualquer

natureza; é crer na lei como garantia de liberdade; é saber que o Estado não é uma extensão da família, um clube de amigos, um grupo de companheiros; é repudiar práticas patrimonialistas, clientelistas e corporativistas; é acreditar que o Estado não tem dinheiro, que ele apenas administra o dinheiro pago pelo contribuinte; é saber que quem rouba o dinheiro público é ladrão do dinheiro de todos; é considerar que a administração eficiente e transparente do dinheiro público é dever do Estado e direito seu" (Carvalho, op. cit.)." Essa lista, não exaustiva, talvez possa ajudar o leitor em sua própria avaliação, permitindo-lhe compreender por que o título dado a este livro por seus organizadores traz a expressão "em busca da República" após seus primeiros "130 anos". A busca continua.

Nessa busca, lembremos que as interações — na prática, ainda que não na teoria — entre os mundos da economia, da política, do direito (e da psicologia social) nunca deixaram de existir. Afinal, são todas "disciplinas contíguas", como afirmou Ronald Coase (1994), prêmio Nobel de Economia em 1991, durante muitos anos professor de Direito na Chicago Law School e autor do clássico *The Problem of Social Cost* (1960), um dos mais citados artigos sobre economia em todos os tempos. A relevância dos trabalhos interdisciplinares, como em Albert Hirschman, por exemplo, é cada vez mais amplamente reconhecida.

O livro que o leitor tem em mãos, ou em sua tela, é uma tentativa de mostrar que talvez as interações entre economistas, cientistas sociais/políticos, historiadores e advogados possam gerar perspectivas que cada disciplina, por si só, é incapaz de prover. Cabe ao leitor julgar se a tentativa foi exitosa, em especial no sentido de entender um pouco mais a longa e árdua jornada que nos trouxe até onde estamos, após 130 anos de busca por uma República digna desse nome.

*

Esta Introdução não estaria completa sem uma referência a um dos pecados originais da República, além do patrimonialismo e da escravidão (e suas consequências pós-Abolição), marcas do passado que continuaram a se apresentar como "teimosas permanências", afetando a busca de nosso ideal de República Democrática. Referimo-nos à entrada extremamente tardia do povo em nossa República.

Ao longo dos primeiros 41 anos (1889-1930) da chamada República Velha, a participação ativa do povo, como eleitorado, foi irrisória. A população brasileira em 1890 era estimada em 14,3 milhões de pessoas, e, em 1920, em 30,6 milhões. Nesse último ano, se excluídos os 75% de analfabetos, os menores de 21 anos, os estrangeiros e as mulheres, que por tradição não votavam, os habilitados a votar eram cerca de 10%. Mas o povo que, até a década

de 1920, efetivamente votava nas eleições constituía menos de 3% da população total (Carvalho, op. cit.).

Mesmo em 1940, quando a população alcançou 41,2 milhões de pessoas, os eleitores inscritos para votar eram apenas 2,66 milhões, ou seja, 6,45% do total. É importante notar que em 1950 esse percentual havia alcançado 22,05% (ou 11,45 milhões). Hoje o povo eleitor representa 147,3 milhões, ou seja, 71% do total. Poucos países têm uma franquia eleitoral tão expressiva como a brasileira.

Foi extraordinário o crescimento populacional nos primeiros 90 anos da República: 114% (entre 1890 e 1920); 70% (entre 1920 e 1950); e 129% (entre 1950 e 1980). Ainda muito mais extraordinário foi o crescimento da população urbana. Se tomarmos 1950 como ano-base e considerarmos a situação em 2018, passamos de um total de 52 milhões de pessoas em 1950 para 208 milhões em 2018, ou seja, quatro vezes mais. No mesmo período, a população urbana passou de 36% para 86% do total, isto é, de pouco menos de 19 milhões para 179 milhões, um múltiplo de 9,4 vezes, sem paralelo no planeta.

Para uma comparação, o aumento da população urbana nos Estados Unidos entre 1950 e hoje foi inferior a 2,7 vezes. Nem China nem Índia, com populações urbanas de, respectivamente, 57% e 33% do total — apesar de, em números absolutos, terem populações urbanas muito maiores que a do Brasil —, apresentaram aumento por um fator sequer perto de 9,4 vezes de 1950 ao presente. O Brasil é hoje a terceira maior democracia de massas urbanas do mundo, após a Índia e os Estados Unidos. E não há nenhum candidato a disputar essa colocação no horizonte de tempo previsível entre as grandes democracias de massas urbanas (Malan, 2018).

Esse elo vital entre demografia e urbanização teve consequências da maior importância para nossa busca por uma República Democrática ao longo das várias décadas passadas — assim como terá a maior importância ao longo das décadas vindouras. Agora por razões diferentes, que têm a ver com a rapidez da transição demográfica brasileira não mais no sentido do crescimento acelerado das populações total e urbana, mas no do fenômeno inverso.

Estamos crescendo apenas 0,7% ao ano — e a taxas decrescentes. Se em 1950 a mulher brasileira tinha em média 6,2 filhos, agora a média é 1,7. Um indicador revela de forma contundente a intensidade dessa transição: levou um século e meio para que os idosos de países como França, Inglaterra, Suécia e Bélgica passassem de 10% para 30% da população total. O Brasil terá visto essa mesma transição em 48 anos. Nossa população total se estabilizará no início dos anos 2040 e começará então a declinar. A partir de 2050, apenas aqueles com mais de 60 anos estarão aumentando a sua participação relativa na população total. Aqueles com idade acima de 60 representarão um

terço da população. Os de mais de 65, cerca de um quarto.

O Brasil corre o sério risco de envelhecer antes de superar a armadilha da renda média. O número de aposentados cresce a uma taxa cinco vezes superior à taxa de crescimento da população total. Os gastos com saúde associados ao envelhecimento acelerado serão exponencialmente crescentes.

O Brasil é — ou será — um *case study* de relevância global pela rapidez de sua transição demográfica, tanto no crescimento populacional quanto na sua redução posterior, como ainda pela rapidez de seu processo de urbanização, sem paralelo no mundo entre os países de maior expressão econômica. Crescimentos dessa ordem nas populações urbanas geram demandas que exigem respostas por parte de governos — quaisquer governos —, sejam centralizadores/autoritários, como em 1930-1945 e 1964-1985, sejam democráticos, como em 1946-1964 e de 1985 ao presente (Malan, op. cit.).

Essas demandas, necessidades e exigências de respostas se colocam em três grandes áreas: infraestrutura física (transporte, energia, comunicação); infraestrutura humana (educação, saúde, segurança); e, por fim, mas não menos importante, demandas por redução da pobreza e das desigualdades na distribuição de renda e, crescentemente, por redução da desigual distribuição de oportunidades. Entretanto, a sequência importa, conforme mostrou, em outro contexto, um brilhante livro de Carvalho (2001). Na República Velha e nos anos 1930, 1940 e 1950, as prioridades estavam na infraestrutura física: desde as ferrovias ao "governar é abrir estradas", de Washington Luís, e ao Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, em que mais de 70% dos recursos eram destinados à energia e ao transporte.

A crescente urbanização e a participação do povo no processo eleitoral, entretanto, foram conferindo cada vez mais força às demandas por mais e melhor infraestrutura humana (educação e saúde) e às crescentes preocupações com questões de pobreza e distribuição. Em 1985, último ano do regime militar, a cidade de São Paulo era a terceira maior do mundo, e o Rio de Janeiro, a oitava. No mesmo ano, no Brasil como um todo, entre a população ocupada (um total de 53,2 milhões), classificada por classe de rendimento, cerca de um terço recebia até um salário mínimo; 55%, até dois salários mínimos; dois terços, até três salários; e mais de três quartos, até cinco salários mínimos (IBGE, 1987).

As demandas, as expectativas, os sonhos e as frustrações dessa esmagadora maioria passariam a ser cada vez mais decisivos na chamada Nova República, pós-1985, até o presente. E muito além, à medida que seguimos em nossa busca por uma República Democrática digna dessas duas palavras.

Referências bibliográficas

Bobbio, Norberto. *Teoria geral da política: A filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2000.

____. *O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000 [Einaudi, 1984].

Borges, Jorge Luis. *El tamaño de mi esperanza*. Buenos Aires: Editorial Proa, 1926.

Carvalho, José Murilo de. *O pecado original da República: Debates, personagens e eventos para compreender o Brasil*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2017.

____. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

Coase, R.H. “Economics and Contiguous Disciplines”, in *Essays on Economics and Economists*. The University of Chicago Press, 1994.

Eliot, T.S. “Burnt Norton”, in *Four quartets*. Obras completas, vol. I. ARX, ed. bilíngue, 2004.

Falcão, Joaquim e Franco, Paulo Augusto (orgs.). *A República em transição: Poder e direito no cotidiano da democratização brasileira (1982-1988) — Raymundo Faoro*. Rio de Janeiro: Record, 2018.

Giannetti, Eduardo. *O elogio do vira-lata e outros ensaios*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Hirschman, Albert O. *Exit, Voice, and Loyalty*. Harvard U.P., 1970.

____. *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*. Princeton U.P., 1977.

____. *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*. Cambridge U.P., 1981.

____. *Crossing Boundaries: Selected Writings*. Zone Books, 1998.

IBGE, “Estatísticas históricas do Brasil”. Séries Estatísticas. Retrospectivas, vol. 3. Rio de Janeiro, 1987.

Malan, Pedro S. *Uma certa ideia de Brasil: Entre passado e futuro*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

Musset, Alfred de. *Confessions d’un enfant du siècle*, 1835 [A metáfora de Musset foi utilizada por Héctor Aguilar Camín como título de seu livro *México: La ceniza y la semilla*, Ediciones Cal y Arena, 2001; no Brasil, *México: A cinza e a semente*. BEI Editora, 2002].

Werneck, Rogério. “Balcão de negócios”, *O Estado de S. Paulo*, 7 mai. 2004.

1. 1889-1899
As dores do parto

Cronologia

15/11/1889: Proclamação da República por um golpe militar
11/10/1890: Promulgação do Código Penal
11/1890: Crise do Banco Barings, de Londres, devido a investimentos de risco na Argentina
15/11/1890: Instalação da Constituinte
1890 a 1891: Crise especulativa chamada Encilhamento
24/2/1891: Promulgação da Constituição
25/2/1891: Eleição pelo Congresso do marechal Deodoro da Fonseca como presidente e de Floriano Peixoto como vice
3/11/1891: Deodoro fecha o Congresso
23/11/1891: Renúncia de Deodoro, posse de Floriano
1893 a 1895: Revolução Federalista no Rio Grande do Sul
6/9/1893: Revolta da Armada no Rio de Janeiro
1/3/1894: Eleição de Prudente de Moraes, que toma posse em 15 de novembro
1896 a 1897: Guerra de Canudos, no interior da Bahia
5/11/1897: Tentativa de assassinato de Prudente de Moraes
1/3/1898: Eleição de Campos Sales, que toma posse em 15 de novembro
1898: *Funding loan.* Empréstimo de consolidação da dívida externa
1899: Campos Sales inaugura a “política dos governadores”
1899 a 1902: Programa ortodoxo de estabilização, implantado por Joaquim Murtinho, ministro da Fazenda

1 *Renato Lessa*

A primeira década: República, natureza, desordem

Quando tratamos da história da República brasileira, uma das maneiras de pensar e um dos hábitos arraigados parte de um sentimento — mais do que de uma ideia — de que nunca tivemos *a* ou mesmo *uma* República, ou de que esta, quando nominalmente realizada, teria deixado como legado uma legião de promessas incumpridas. A premissa constitui uma clara *circunstância de observação* — um *ponto de vista*, no sentido preciso da expressão —, deflagradora de sensação de desencanto, reiterada ao longo do tempo e coadjuvada por vasta e renitente heterodoxia política.

Ao considerar os primeiros momentos do regime republicano no Brasil, logo a seguir à Proclamação de 1889, julgo não haver motivo para tal sentimento de desencanto. A razão parece-me simples e lógica: *não houve à partida qualquer encantamento*. A República proclamada veio ao mundo dos vivos como *questão de fato*. Não traiu suas promessas. Não destruiu expectativas utópicas. Antes o contrário, o republicanismo das décadas finais do Império caracterizou-se por notável investimento contrautópico e realista. O tema do federalismo, posto como núcleo central do movimento por iniciativa do grupo de republicanos paulistas, buscava de forma hiper-realista uma adaptação do *Brasil formal* ao *Brasil real*. É importante mensurar promessas para melhor ponderar a escala de decepções.

Sérgio Buarque de Holanda diferenciou de modo inequívoco dois momentos da ativação republicana no Brasil do século XIX: (i) um primeiro, com foco no período da Regência (embora possa incluir retrospectivamente as revoluções de 1817 e 1824), tomado por movimentos periféricos e radicais; e (ii) o republicanismo tardio do final da Monarquia, com peso maior do "centro" e movido por ânimos moderados.

O argumento procede, se considerarmos o peso dos republicanos paulistas na condução do processo de configuração do novo regime, após quase uma década inicial de dilatada instabilidade. O núcleo paulista condensou o tema do *federalismo* através da fórmula — um tanto contraintuitiva — "centralização/dispersão; descentralização/unidade". Sua atitude diante das instituições monárquicas nos anos anteriores à Proclamação foi de contenção exemplar. Republicanos

históricos, como o fluminense Quintino Bocaiuva e o olindense Saldanha Marinho, sustentavam que a República viria por “evolução” e não por “revolução”. Bernardino de Campos, um dos elementos centrais do grupo paulista, opôs-se de modo acérrimo a qualquer aproximação com oficiais descontentes, durante a Questão Militar, com vistas à oportunidade de conspirar contra a Monarquia.

A ênfase em um programa federalista é usualmente debitada na conta de interesses “materiais” — econômicos e regionais —, que trariam consigo o imperativo de obtenção de poder político e de configuração de um “desenho institucional” mais conveniente. Não nego o poder explicativo inercial da hipótese, mas creio haver uma dimensão mais funda e de longa duração em jogo que, a meu juízo, marcaria a posteridade republicana.

A Monarquia, a partir do Golpe da Maioridade, em 1840, empreendeu processo sistemático e crescente de centralização política e institucional. Tanto o plano político quanto o administrativo da vida nacional se constituíram a partir de uma *vontade de centralização* que, em grande medida, foi antes ficcional que efetiva. Mais do que decorrente de arcaísmos absolutistas, tal vontade expressou reserva diante do *fato da fragmentação localista*.

Em outros termos, tratou-se da recusa em tomar a *fragmentação* e a *dispersão* como prefigurações inelutáveis da *forma final do sistema político e institucional*. Enquanto a primeira — a *fragmentação* — se associava à dimensão telúrica da vida nacional e a seu caráter, digamos, “natural” e “espontâneo”, a segunda — *a forma do sistema* — foi puro artifício e obra de invenção institucional, conduzida a contrapelo da anterior. Falo do trânsito de uma ideia de “população”, como termo que reúne uma coleção “material” e “objetiva” de seres humanos, dispersos pelo território em suas associações primárias, para a de “povo”, por definição abstrata e a ser materializada pelas artes construtivistas dos inventores de leis e instituições.

O caráter ficcional aludido diz respeito em boa parte ao fato de que, a despeito do investimento prático-alucinatório da centralização, o país viveu todo o século XIX sob um regime de *federalismo de fato*. É mesmo, julgo, o caso de avançar e dizer que parte do país viveu simplesmente em estado de *ausência de regime* ou, se quisermos, em *estado de natureza*. A razão básica para isso foi a enorme disparidade entre a *vontade de implementar a centralização* e os *meios práticos para torná-la efetiva*.

Francisco Iglésias, em estudo clássico sobre a província de Minas Gerais no século XIX, contabilizou nada menos do que 122 períodos administrativos em um espaço de 65 anos. É razoável imaginar que a regularidade desse padrão de altíssima rotatividade administrativa levava a rotinas, práticas e hierarquias sociais básicas que operavam

de modo independente. Supor o contrário seria imaginar a imanência de um estado de anomia ou revolução permanentes, o que não parece ter sido o caso.

Trocando em miúdos, a lógica do federalismo de fato tem a ver com um tema clássico nas interpretações do Brasil: o controle político e social local exercido por clãs, segundo Oliveira Viana, ou a dispersão pelo território de ilhas de poder privado, na chave de Nestor Duarte. Claro está que os "barões" foram expressão desses poderes locais e fizeram-se representar na cena política nacional através do controle das eleições. Por outro lado, tal acesso à representação deu-se sempre em um quadro institucional no qual o Poder Moderador — prerrogativa exclusiva do imperador — subordinava os demais Poderes, fixando-os de algum modo em uma dimensão nacional. Em outros termos, o localismo resultava simbólica e politicamente contido no vértice/vórtice do sistema. No plano da vida como ela é, no entanto, as formas diretas de controle social sabiam mais a estado de natureza.

Reduzir o federalismo dos republicanos de finais do século XIX à expressão de interesses de classe ou de região deflaciona o significado mais amplo da ideia, na verdade, uma contrautopia. Utópica, em grande medida, foi a vontade de centralização. Utopistas, a rigor, foram os operadores do que Paulo Mercadante designou como "a consciência conservadora". O que os republicanos pretenderam — ou acabaram por realizar — foi dissipar a pátina da centralização e fazer valer a força telúrica do país real. Há mais nisso do que vocalização de interesses de classe: trata-se de um redesenho minimalista dos nexos de integração social e política e um modo próprio de conceber o país. Um redesenho que procede por desinvenção ou, se quisermos, uma invenção que desinventa.

Mesmo programas realistas e contrautópicos podem provocar imensa algaravia. Após os fatos confusos do 15 de Novembro, o Brasil mergulhou em uma década de enorme incerteza política e social. Amanheceu em 16 de novembro sem Poder Moderador, até então a chave da organização político-institucional do país. A experiência dessa falta marcou os primeiros anos da infância do que ainda viria a ser um regime. Tempos de infância que podem ser decompostos em dois segmentos.

O primeiro, de 1889 a 1894, compreendeu o ciclo dos governos militares: Deodoro da Fonseca, até 1891; e Floriano Peixoto, até 1894. Foram os anos iniciais de desrotinização da política, sem a emergência de um novo ordenamento. Houve imensa instabilidade político-militar que incluiu dois graves levantes da Marinha e uma Revolução Federalista no Sul. Ao mesmo tempo, dinâmicas de dispersão fizeram-se presentes, pela proliferação de conflitos em torno do controle das

antigas províncias do Império, nas quais praticamente todos lutavam contra todos. Foram tempos, segundo a boa lavra de Raymundo Faoro, de *distribuição natural do poder*.

Cabe destacar naqueles anos o processo de elaboração constitucional, iniciado em 1890 com a eleição da Assembleia Nacional Constituinte. A primeira Constituição republicana seria, de fato, promulgada em fevereiro de 1891. Embora estabelecesse um quadro legal para o país, sua operação não produziu efeitos de estabilidade. O desenho liberal-democrático e federativo continha, ao menos, três inovações macroinstitucionais importantes: eleição direta do chefe de Estado; eleições legislativas autônomas; e autonomia dos estados. Ou seja, os elementos estruturantes do quadro passaram a possuir fontes de legitimidade próprias e independentes, reunidas no valor "autonomia", sem atribuições hierárquicas entre si e sem mecanismos de integração. Com efeito, o desenho sugeria a imagem de um sistema de hierarquias paralelas e, portanto, sem vértice.

O segundo segmento correspondeu ao primeiro governo civil da República, o do paulista Prudente de Moraes (1894-1898). Apesar da vigência do panorama constitucional, o governo de Prudente foi marcado por grande instabilidade. Parte dela deveu-se às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Houve ainda intensa agitação jacobina, em estado de mobilização permanente, nas ruas do Rio de Janeiro.

O Congresso refletia de modo pleno a fragmentação federalista, apresentando-se como um comitê executivo dos estados. A primeira tentativa de ordenamento da dispersão das forças políticas deu-se em 1893, pela criação de um partido com pretensões nacionais, o Partido Republicano Federal, liderado pelo prócer paulista Francisco Glicério, e um monumento ao ecletismo. São célebres as palavras do político cearense Belisário Távora, que descrevia o PRF como uma "catedral aberta a todos os credos".

Incapaz de coordenar a dinâmica legislativa, o PRF converteu-se em um polo de poder alternativo ao presidente. O dilatado dissenso entre as novas elites, contudo, encontrou compacta unidade no combate aos camponeses de Canudos. Ali se deu a primeira demonstração de unidade republicana, contra os desvalidos do sertão da Bahia, pintados como monarquistas. O lado telúrico do país, materializado no exclusivo agrário, foi, assim, o maior lastro consensual da primeira elite republicana.

Naquela época, até os regicidas eram confusos. Prudente de Moraes foi alvo de atentado, perpetrado por um anspeçada da Marinha, Marcelino Bispo, que errou de vítima e acabou por matar o ministro da Guerra. Marcelino seria agraciado por Nina Rodrigues em um ensaio delirante ("O regicida Marcelino Bispo"), que o revelou como

descendente de índios e portador da “impulsividade hereditária” de seus ancestrais. Florianista acérrimo, escreveu na prisão várias poesias, com destaque para o poema “Jesus Cristo e Floriano”.

A crer em José Maria Belo, Prudente alcançou o maior nível de impopularidade da então curta história republicana. O atentado de novembro de 1897, no entanto, salvou o restante do seu mandato: as multidões que o execravam voltaram-se contra os jacobinos cariocas e os condenados da terra do sertão baiano. Cumpriu o mandato e elegeu, em 1898, seu sucessor, Campos Salles, em cujo quatriênio começaria de modo efetivo a história da República tal como a conhecemos.

2 *Arno Wehling*

Mudança institucional e persistências sociais e econômicas

Distinguir permanências de modificações é um bom critério para perceber, na passagem da Monarquia para a República, o que permaneceu inalterado e o que efetivamente mudou. O pano de fundo social e econômico pouco se alterou, pois o Brasil continuava agroexportador, com população predominantemente rural e urbanização precária. O país não possuía cidades, diria um crítico pouco depois, mas "grandes aldeias". Cerca de 80% da população era analfabeta. A Abolição não levou na década seguinte a nenhuma modificação maior no mercado de trabalho, e o Encilhamento, a pluralidade da emissão bancária de 1890, que gerava a expectativa de produzir um *boom* econômico pela facilidade de crédito, foi um fiasco total.

Por outro lado, no plano político, houve mudanças mais extensas. Estabeleceram-se a federação e a descentralização, com medidas tomadas antes e depois da Constituição de 1891 e amplamente discutidas na Assembleia Constituinte. Os estados obtiveram uma autonomia que era antiga aspiração, obstada pelo unitarismo da Constituição imperial. Houve, em consequência, transformações importantes na organização judiciária e no direito público que contrastavam com o relativo imobilismo do direito civil.

A Constituição de 1891 ampliou, em tese, os direitos políticos dos cidadãos, estabelecendo o sufrágio universal para homens alfabetizados maiores de 21 anos, mas não se alargou com isso significativamente a representação. Reafirmou os direitos civis, porém excluiu o único direito social previsto pioneiramente na Constituição anterior, o da instrução pública gratuita.

A engenharia político-constitucional vitoriosa definiu o país como uma *federação* e o regime como *presidencialista.* No âmbito do direito e da justiça, a distribuição de poderes União–Estados refletiu-se na organização judiciária, cujo modelo, por excelência, foram os Estados Unidos. Definiram-se, assim, uma justiça federal e as justiças estaduais, um Supremo Tribunal Federal (STF), que lembraria a Suprema Corte, e um direito também de âmbito estadual. Nesse último caso, limitou-se ao direito processual, embora houvesse tentativas de fixar igualmente como estadual o direito material. Rompia-se, dessa

forma, a unidade das fontes legislativas, ciosamente buscada no Império à guisa de instrumento de centralização.

Quanto ao presidencialismo, também de molde norte-americano, este foi, antes de tudo, reação ao que era considerado o excessivo poder do Parlamento no Império, conforme claramente se dizia à época. Disso poderia derivar não apenas o fortalecimento do Executivo, mas também um novo papel para o Judiciário — a função de garantir a liberdade e os direitos dos cidadãos na relação potencialmente conflitiva “Indivíduo x Estado”. Aumentar o papel do Judiciário, e particularmente o do Supremo, já fora cogitado pelo principal constitucionalista do Império, o Marquês de São Vicente, na década de 1850. E o próprio imperador, na década de 1880, pensou em transferir para o Judiciário atribuições do Poder Moderador, sugerindo que se estudasse o modelo da Suprema Corte.

O Poder Judiciário esboçado nos atos do Governo Provisório e definido na Constituição de 1891 e nas Constituições estaduais que se seguiram era diferente do anterior em vários pontos. O sistema dualista justiça federal/justiças estaduais refletia a nova distribuição de poder e previa competências diferentes e a não interferência entre elas. A justiça municipal deixou de existir e, junto com o repartimento tributário entre União e estados, foi o principal motivo de enfraquecimento do poder local e do esvaziamento de sua autonomia, não obstante a previsão constitucional que a garantia. Ainda de acordo com o modelo dos Estados Unidos, eliminou-se o contencioso administrativo, determinando o controle da administração pública pela justiça comum por meio de uma ação sumária especial para esse fim.

As garantias da magistratura foram afirmadas também antes da Constituição, como a independência dos juízes e a eleição pelos pares dos presidentes do STF e das Relações estaduais — o que se consolidou na Constituição, quanto aos juízes federais, na fórmula vitaliciedade-irredutibilidade de vencimentos-inamovibilidade. Aos juízes estaduais não se estenderam essas garantias, mantidas às vezes por via jurisprudencial ou mesmo como manifestação contrária de Constituições estaduais.

Tal situação, obviamente, fragilizava a justiça estadual, colocando-a na dependência do Executivo, vale dizer, ante o poder das oligarquias municipais e estaduais. Foi, assim, objeto de pesadas críticas dos monarquistas, em especial do jurista Candido de Oliveira, para quem os juízes deixavam de ser “a grande classe da nação” para se dividirem em grupos estranhos entre si, com processualística diversa e admitindo meios diferentes para dirimir litígios semelhantes, comprometendo a unidade do país.

Os tribunais estaduais começaram a ser implantados em 1891, no

clima de guerra civil que se estenderia por mais três anos. Em 1892 o governo federal constatava um quadro desalentador de foros paralisados, desorganização da magistratura e até supressão, em alguns estados, dos antigos tribunais da Relação sem que fossem instalados outros.

Ainda na esfera da organização da justiça criou-se a possibilidade de se constituírem tribunais regionais federais e limitou-se a justiça especializada à militar, finalmente enxugando a pletora de justiças especiais oriundas do Antigo Regime, um resquício da estrutura privilegiada de segmentos da sociedade. Inovação importante dos novos tempos foi o Tribunal de Contas, sem caráter plenamente judicial, já que suas decisões tinham valor probatório, mas não de coisa julgada.

O júri, que vinha dos grandes debates da Constituinte de 1823 e fora introduzido por influência inglesa, manteve-se, todavia também sem a amplitude instituída no novo modelo norte-americano. Ao longo da década foi esvaziado de várias de suas atribuições, perdendo parte de sua jurisdição sobre contravenções e infrações menores para as juntas correcionais, o que, segundo os críticos, retirava-lhe toda a inspiração liberal que o caracterizava. De qualquer modo, somente em 1899 o júri teve sua definição substantiva por um ato do STF.

Se o perfil da justiça estadual se mostrou relevante para consolidar o poder oligárquico local, o do STF foi significativo na nova relação entre os Poderes em âmbito nacional e para afirmar a supremacia da Constituição federal na ordem normativa. O aspecto decisivo foi a questão do controle de constitucionalidade: viria a ter no Brasil o papel que seu homólogo e modelo adquirira nos Estados Unidos? Emularia pelo menos o papel do Conselho de Estado no Império?

Embora sem enunciar expressamente o princípio do controle, o que só ocorreria na Constituição de 1934, a de 1891 anulava os atos decorrentes da lei inconstitucional, assim declarada pelo STF, sem anular a própria lei. A ideia estava no ar, pois o Decreto nº 848 do Governo Provisório, anterior à Constituição, já dispusera nesse sentido, o que foi ratificado por lei de 1894 e por acórdão do STF de 1896. O lento processo de aperfeiçoamento da engenharia constitucional estendeu-se ainda à interpretação do direito substantivo pelo STF, sistematicamente negada, sendo o entendimento dominante o de que o papel do tribunal deveria restringir-se à defesa do predomínio da Constituição e da legislação federal.

A organização federativa e a relação União–Estados eram complexas, e a agitação política da primeira década republicana agudizou o problema. Guerra civil, com a Revolução Federalista e a Revolta da Armada, ditadura militar, intervenções nos Estados, uso político da Guerra de Canudos e atentado ao presidente Prudente de

Moraes, a par da crise econômica e do aumento da dívida pública, fizeram do período o mais agitado desde as Regências. Conflitos, prisões e exílios desafiaram a justiça e, em particular, o STF, em cujo âmbito, em nome da defesa das liberdades e da ideologia liberal, desenvolveu-se uma nova concepção.

A necessidade de proteger direitos individuais contra os frequentes atos de abuso de poder do Executivo — dos Executivos, pois isso ocorreu em vários estados — gerou uma construção jurídica peculiar ao Brasil. Na ausência de outra ferramenta legal, alargou-se — nomeadamente Rui Barbosa o fez — o conceito tradicional de *habeas corpus* para abarcar a proteção às vítimas do arbítrio político. Nascida nessa década, a chamada "doutrina brasileira do HC" foi uma constante na República Velha até sua posterior substituição pelo mandado de segurança. E tornou-se, para muitos, o dispositivo pelo qual as liberdades civis se mantiveram num país manietado pelas oligarquias rurais, submetido a sucessivos conflitos intraoligárquicos e com eleições viciadas.

Na esfera do direito houve esforços legislativos em diferentes setores com o novo regime. Assim, ainda em 1890, antes mesmo de a Constituição ser promulgada, foram decretados um novo Código Penal, criticado como pouco sistemático e mal embasado doutrinariamente, a Lei de Falências, tornada urgente pela quebradeira provocada pelo Encilhamento, e o Regulamento Alvim, sobre o processo eleitoral. O tema eleitoral voltaria a ser objeto de novas determinações em 1892, mas a grande realidade no assunto foi o papel — na ausência de Justiça Eleitoral — da Comissão de Verificação de Poderes na Câmara dos Deputados. Esta imprimiria o tom da homologação (ou não) dos eleitos e seria o instrumento oligárquico por excelência do controle das maiorias parlamentares que caracterizaria o país até 1930.

O direito tributário sofreu, naturalmente, as maiores modificações, dada a nova característica federal do Brasil. Houve avanços, como a definição das competências da União e dos Estados na matéria, melhor discriminação das rendas e definição do princípio da legalidade tributária. Esses avanços, porém, não evitaram as situações de bitributação, pela superposição de tributos, a confusão entre taxas e impostos e, sobretudo, a dependência dos municípios aos estados.

O direito sofreu, doutrinariamente, várias tentativas de *aggiornamento*. Se no plano político-constitucional a influência era do liberalismo norte-americano, o direito privado respirava o clima cientificista, em particular positivista e evolucionista spenceriano. A separação da Igreja e do Estado, já decretada pelo Governo Provisório, afirmava a laicidade das instituições, nesse ponto emulando a República francesa e tendo como consequências imediatas a

decretação, em 1890, do casamento civil e o fim, por falta de objeto, do direito eclesiástico.

O dualismo do direito privado continuou, mantendo-se as Ordenações no direito civil e o Código Comercial de 1850. No primeiro caso, às tentativas frustradas de um Código Civil no Império seguiram-se outros projetos, como o de Coelho da Rocha, em 1890, e o de Clóvis Beviláqua, em 1899, este afinal vigente em 1917. Elaborado na década de 1890, o projeto esforçava-se por conciliar tradição e inovação, combinando as propostas de Teixeira de Freitas com o germanismo da época e o Código alemão concluído em 1896.

O reconhecimento do fundo católico da sociedade não impedia que o Código Civil fosse liberal em matéria de propriedade, atualizando a herança dos juristas do Segundo Império francês ao discurso spenceriano, fortalecendo o indivíduo no direito de família e o crédito no direito das obrigações, ao mesmo tempo que valorizava a transmissão hereditária no direito das sucessões. Na linha da codificação francesa, o patrimônio sobrepunha-se à pessoa, embora fosse a época da encíclica *Rerum Novarum* (1891), mas os efeitos da crítica católica ao capitalismo só apareceriam no Brasil no século seguinte.

A legislação econômica procurou igualmente atualizar o Brasil em relação à nova época “industrial”, com a qual a alegoria da República simbolicamente se associava, conforme aconteceria com as leis de falências, de hipotecas, das sociedades anônimas e do fomento industrial. Porém, fracassos como o do Encilhamento e o da nacionalização da cabotagem mostraram os limites da modernização pela via exclusiva do voluntarismo legislativo.

Por fim, deve ser lembrado que nos primeiros anos da República modificou-se o ensino jurídico, com a introdução do constitucionalismo norte-americano, mas prosseguiu forte a presença dos administrativistas franceses e dos civilistas alemães. A teologia católica e a metafísica idealista foram substituídas, como desejavam positivistas e evolucionistas, pela história e sociologia do direito na parte propedêutica do currículo e introduzida a legislação comparada no direito positivo. E extinguiu-se a hegemonia das escolas paulista e pernambucana, com a criação de novas faculdades — o Rio de Janeiro, agora capital federal, passou a ter, de imediato, duas novas escolas de direito. Nada disso impediu que o traço bacharelesco de políticos e administradores permanecesse, tal qual no Império. A mudança da forma de governo não o afetou.

Ao final da primeira década republicana, o direito e a justiça mostravam-se diferentes do que tinham sido em seu início, todavia não estruturalmente diversos. Afinal, a sociedade a que serviam mudara muito pouco em sua tessitura profunda.

3 *Gustavo H.B. Franco*

A aventura modernizadora

A primeira década da República talvez tenha sido a mais intensa em matéria de reformas modernizadoras, ao experimentar um vendaval de destruição criadora que se explica, em alguma medida, pela apatia antimodernizadora dos anos anteriores. Não há nada de acidental no fato de o crescimento da renda *per capita* entre 1820 e 1900 mal ter atingido 5% em termos acumulados. Nesse período, a relação entre a renda *per capita* norte-americana e a brasileira triplicou, passando de 1,9% a 5,8%, um atraso jamais recuperado.

A historiografia cultiva um olhar benigno sobre o Império, exaltando a estabilidade das instituições e, sobretudo, a preservação da unidade territorial, um contraste positivo considerando a vizinhança. Porém, é impossível dissociar o péssimo desempenho econômico do Império dessa equação política supostamente virtuosa, da qual faziam parte não apenas a escravidão — uma abominação que não precisava ter durado tanto tempo —, como também os impedimentos à livre-iniciativa ricamente resenhados na agonia do Visconde de Mauá. Na verdade, foi o exato rompimento dessa equação que transformou a quartelada de 15 de novembro de 1889, um tanto inesperadamente, numa verdadeira revolução.

A aventura modernizadora na economia começou em 17 de janeiro de 1890, quando a jovem República conheceu seu primeiro grande pacote econômico, pelas mãos de Rui Barbosa, o celebrado jurista e orador, alçado da propaganda republicana à pasta da Fazenda. O coração do pacote compreendeu uma reforma bancária e as leis de formação e incorporação de empresas, compondo um verdadeiro salto para a modernidade, simultaneamente ambicioso e irreversível. Em suas crônicas, Machado de Assis diversas vezes referiu-se àquela data como "o primeiro dia da Criação". Na linguagem de nossos dias, seria nosso primeiro choque de capitalismo.

A reação do mercado a tudo isso foi de absoluto deslumbramento: de pouco mais de 90 companhias listadas no início de 1888, a bolsa passou a cerca de 450 em meados de 1891. Ganhou renovado ímpeto a bolha especulativa que havia se iniciado com o programa reformista de "inutilização da República" do Visconde de Ouro Preto, o último chanceler do Império. A designação "Encilhamento" se referia ao momento em que os cavalos eram preparados para o páreo, e as

armações entabuladas. Foi esse o título para o famoso *roman à clef* escrito originalmente sob o pseudônimo Heitor Malheiros, na forma de um folhetim a partir de fevereiro de 1893, pelo Visconde de Taunay, destacado monarquista que teve imensa e duradoura influência sobre a historiografia dessa década.

Taunay retratou em cores espetaculares as operações mirabolantes na bolsa como representativas de uma nova ordem na qual, conforme descrição de José Murilo de Carvalho, a República teria trazido "uma vitória do espírito do capitalismo desacompanhado da ética protestante". E mais: a ideia de que tudo não passava de uma bolha e que nenhum progresso real resultaria desse turbilhão financeiro servia para lançar dúvidas sobre todo o exercício a partir de 15 de novembro.

Na verdade, em variados formatos, a década que se seguiu seria consumida com debates sobre a viabilidade e o legado das empresas aí surgidas, a reputação e o crédito de seus empreendedores e os custos para o Erário das "garantias de juros" (como eram conhecidos os subsídios) e das facilitações monetárias. Melhor resumo não há dessas inesgotáveis polêmicas que o oferecido por Machado de Assis em *Esaú e Jacó*, através da rivalidade entre os gêmeos Pedro, o médico monarquista, e Paulo, o advogado republicano, ambos interessados em Flora, a filha de um político.

No final do superlativo ano de 1890, contudo, uma tempestade perfeita parecia se formar. Dificuldades na Argentina repercutiram seriamente na saúde do banco Barings Brothers, em Londres, deflagrando uma das primeiras e mais interessantes crises financeiras de características globais da era moderna. O Brasil vinha recebendo grandes volumes de capital estrangeiro e de emigração, à semelhança dos chamados países de assentamento recente. Mas, ao longo de 1891, a liquidez internacional desapareceu, o câmbio depreciou de forma acentuada e se instalou mais uma polêmica insolúvel, até hoje viva na historiografia: se o câmbio desmoronou por conta de volúveis capitais estrangeiros que deixaram o país ou se em razão de excessos monetários.

Entre 1889 e 1894, a oferta de moeda cresceu 3,5 vezes e a inflação, que pode ter alcançado 20% ao ano, emergiu como uma das mais nefastas inovações trazidas pela República. A euforia do Encilhamento converteu-se em pânico e rapidamente em dificuldades nos balanços dos maiores bancos. Por isso ganharam prioridade na agenda do novo ministro da Fazenda de Floriano Peixoto, Rodrigues Alves. Ele foi o primeiro a propor, no começo de 1892, um esquema de clara coloração deflacionista de "encampação" do papel-moeda bancário, reestruturação e provável estatização dos bancos emissores. A jovem República, depois de uma bolha seguida de

maxidesvalorização cambial, estava no limiar de uma séria crise bancária antes mesmo de completar seu terceiro ano.

A guinada ortodoxa foi evitada, ao menos nesse momento, com a substituição de Rodrigues Alves na Fazenda por Serzedelo Correia, que procurou no Parlamento um compromisso engenhoso entre metalistas (os ortodoxos da época) e papelistas (os precursores dos desenvolvimentistas), através da fusão dos bancos emissores em dificuldade. Formou-se, então, o Banco da República do Brasil (BRB), um gigante construído para caber na noção de "grande demais para quebrar". Com isso ficavam mais evidentes a justificativa e a urgência para o uso de recursos públicos com a finalidade de auxiliar a resolução do problema.

Houve resistências especialmente fortes, pois eram divergentes e enviesadas as percepções sobre os progressos realizados durante o Encilhamento, conforme aferidos pela qualidade dos ativos do novo banco. Lideranças industrialistas aplaudiram a iniciativa de Serzedelo e seu programa de "auxílios à indústria", mas, em oposição, dizia-se que a fusão tratava de prolongar a sobrevida de dois bancos que, como depois diria Joaquim Murtinho, concentravam em suas carteiras "todas as loucuras da bolsa".

Logo adiante, todavia, em fins de 1894, com Prudente de Moraes já na Presidência da República e numa economia em má situação, Rodrigues Alves retornaria à Fazenda, agora com o mandato pleno para arrumar a casa. Para tanto, o ministro foi buscar recursos no exterior, iniciou uma espécie de encontro de contas entre o Tesouro e o BRB e passou no Congresso o seu plano de saneamento bancário, que se transformaria em lei em dezembro de 1896.

A essa altura, o papel-moeda em circulação totalizava impressionantes 712 mil contos, valor cerca de 40% superior ao observado em novembro de 1891, fazendo supor que crescia com a crise. Parecia particularmente próprio de se observar que a expansão monetária acomodava, como hoje se diz, uma pletora de tensões decorrentes de inovações deflagradas pela Abolição e pela República. Entre elas, a mais prosaica era a campanha de Canudos, uma desafortunada — e, para o governo, custosa — demonstração da resistência às reformas, imortalizada pelas narrativas de Euclides da Cunha e Mario Vargas Llosa. "As revoluções trazem sempre despesas", nos diz Machado de Assis.

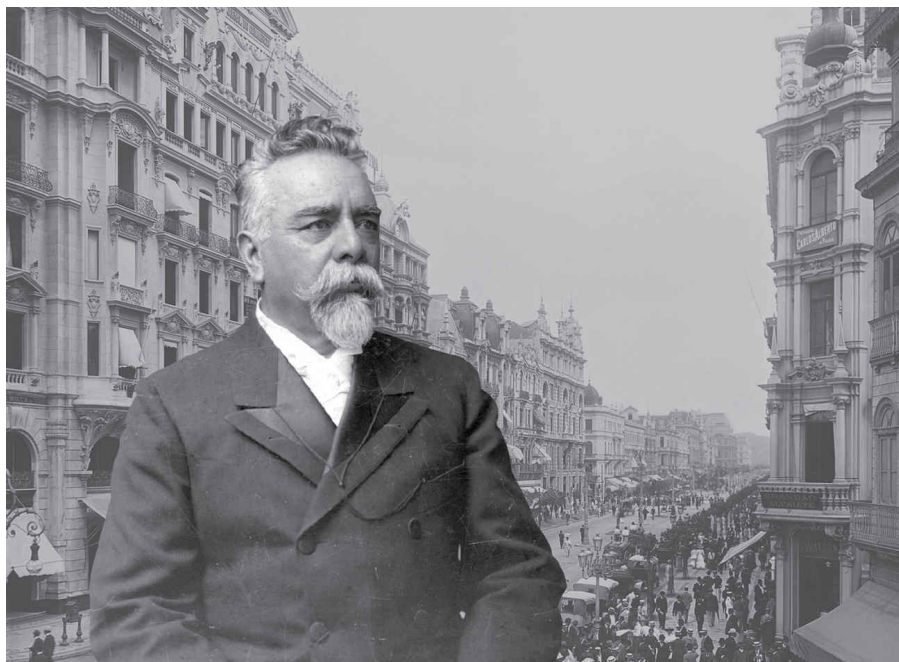
Em 1898, Rodrigues Alves já havia sido substituído por Bernardino de Campos, que negociou os detalhes de um esquema mais ambicioso de refinanciamento de obrigações externas, o famoso *funding loan*, operação que consistia na emissão de até £10 milhões em novos títulos para reescalonar pagamentos, no contexto de um severo programa de ajuste fiscal. Em seguida, o esquema seria

complementado por outra operação, de £16,6 milhões, destinada a refinanciar os passivos decorrentes de garantias de juros dadas às estradas de ferro.

Enquanto isso, mais para o Sul, o excesso de crescimento no plantio do café, aparentemente provocado pela depreciação cambial, expandia em demasia a oferta e fazia cair os preços, depreciando ainda mais o câmbio e fazendo crescer a inflação. A produção de café em São Paulo tinha aumentado de uma média de cerca de 2,8 milhões de sacas entre 1890 e 1896 para 6 milhões entre 1897 e 1900, deixando evidente que havia um desequilíbrio estrutural no mercado, com uma tendência à superprodução, apenas agravada pela depreciação progressiva do mil-réis. Entretanto, uma solução definitiva para a estabilidade do setor cafeeiro e sua conciliação com a adesão ao padrão-ouro estaria ainda alguns anos à frente.

O ministro Joaquim Murtinho, médico de formação e cujos detratores acusavam de darwinismo econômico, foi o personagem que encerrou os trabalhos dessa década tumultuada. A raiz do problema, de acordo com trechos icônicos de seus relatórios na Fazenda, tinha a ver com o "excesso de emissões", que teria levado a "uma pseudoabundância de capitais" e, como resultado, o "estabelecimento de indústrias artificiais e a organização agrícola para a produção exagerada de café". Tratava-se de deixar perecer essas indústrias e de operar uma redução na produção cafeeira, de modo a promover "a concorrência entre os diversos lavradores, produzindo por meio de liquidações a seleção natural, manifestada pelo desaparecimento dos inferiores e pela permanência dos superiores". Na mesma linha, em 12 de setembro de 1900, concluindo uma longa agonia, o BRB se viu obrigado a submeter-se a um regime de liquidação extrajudicial, conforme determinações de uma nova lei aprovada com esse propósito.

A década terminava com demonstrações impressionantes de conservadorismo monetário, até mesmo com a incineração de papel-moeda, um desfazimento simbólico do que se passara em 1890. Inclusive através da mal disfarçada esperança de que fosse possível recuperar a paridade cambial de 1846, remediando os exageros de Rui Barbosa e as omissões da Monarquia em disciplinar o câmbio e a moeda. Restou claro que os ganhos em termos de revalorização da moeda nacional foram decepcionantes relativamente aos estragos e às polêmicas que Murtinho deixara para trás. A década, que se iniciara com uma espécie de embriaguez de reformas — e com a introdução do binômio "ordem e progresso" na bandeira nacional —, findava com perplexidade diante das contradições práticas entre esses dois desideratos.

2. 1900-1909
A rotinização da República

Cronologia

1900: Banco da República do Brasil entra em processo de liquidação que dura até 1905
1902: Euclides da Cunha publica *Os sertões*
1/3/1902: Eleição de Rodrigues Alves, que toma posse em 15 de novembro
1903: Tem início a reforma urbana do Rio de Janeiro promovida pelo prefeito Pereira Passos
15/11/1902 a 15/11/1906: Mandato do ministro da Fazenda Leopoldo Bulhões, que dá continuidade à política de austeridade de Joaquim Murtinho
10 a 16/11/1904: Revolta da Vacina no Rio de Janeiro
12/1904: Rodrigues Alves decreta estado de sítio na capital federal e em Niterói (RJ)
30/12/1905: Criação do atual Banco do Brasil
26/2/1906: Convênio de Taubaté visa à valorização do café
6/12/1906: Criação da Caixa de Conversão, investida do poder de emissão de notas conversíveis ao valor recebido em ouro a uma taxa de câmbio fixo
1/3/1906: Eleição de Afonso Pena, que toma posse em 15 de novembro
15/6 a 18/10/1907: Conferência de Haia torna Rui Barbosa reconhecido como jurista fora do Brasil
31/12/1908: Lei Saraiva (Decreto nº 2.044), que regula matéria cambial e mercantil
14/6/1909: Morte de Afonso Pena; posse do vice, Nilo Peçanha
1909: Campanha civilista de Rui Barbosa

1 *Renato Lessa*
Campos Sales e a rotinização da República

Manuel Ferraz de Campos Sales foi eleito presidente da República em março de 1898, com 420.286 votos em uma população estimada em 17,5 milhões de almas. Prudente de Moraes fora eleito quatro anos antes com cerca de 290 mil; Rodrigues Alves, em 1902, com 592 mil votos, foi o campeão no início da República; Afonso Pena, em 1906, receberia 288.245. Números mínimos e erráticos a indicar mais que baixa incorporação eleitoral e anarquia das juntas de qualificação de eleitores. O cenário político-institucional na época da eleição de Campos Sales foi de estrito minimalismo quanto à extensão da cidadania política. Embora os direitos civis inscritos na Carta de 1891 valessem, em tese, para todos, o "povo político" — isto é, o eleitorado — limitava-se a brasileiros, homens, maiores de 21 anos e alfabetizados. Sem obrigatoriedade no alistamento e, por consequência, no comparecimento eleitoral.

A paisagem de um país com poucos eleitores combinava bem com a presença reduzida das cidades, em um quadro de ruralização progressiva. A série de estimativas sobre a população rural, segundo os Censos de 1872, 1900 e 1920, mostra uma trajetória ascendente: 60%, 64% e 70%. O somatório das cinco maiores cidades, em 1900, não chegava a 1,5 milhão de habitantes, menos de um décimo da população. A progressiva dimensão rural convergia com a presença de um viés antiurbano por parte das elites republicanas. A base demográfica do experimento republicano, no seu nascedouro, foi a de uma república sem cidades, envolvida pelo ilimitado localismo oligárquico e rural. Uma sensação logo manifestada por Sílvio Romero, para quem o país se resumiria a "vinte oligarquias fechadas, feudos escusos, pertencentes a vinte bandos de sicários".

O governo de Campos Sales celebrizou-se pela aplicação de um método próprio para coordenar a anarquia potencial. A posteridade daria ao arranjo o título de "política dos governadores"; Campos Sales preferia designá-lo "política dos estados". Não se tratava de mera preferência estilística: a expressão indicava, antes de tudo, os fundamentos sociológico-políticos do ordenamento possível no país.

A trajetória de Campos Sales foi por ele mesmo narrada em um clássico da literatura política pátria, *Da propaganda à Presidência*, de 1908. O livro contém uma consistente exposição a respeito da lógica

da política oligárquica e das artes empreendidas para a sua coordenação. Em passagem célebre, o autor descarta a necessidade de reuniões amplas para definir diretrizes políticas e institucionais e afirma que quem se dispõe a ouvir opiniões alheias “arrisca-se a mudar as suas”. E conclui: “Era exatamente isto que eu queria evitar.” *Ecce homo*: tido como pragmático, é um erro supô-lo um sujeito sem metafísica.

O texto de Campos Sales expressa a filosofia pública que subjazia à República oligárquica. Suas bases eram o *realismo* a respeito da distribuição natural do poder e o *administrativismo* na definição do interesse público, insulado tanto quanto possível da gana predatória dos próprios oligarcas. A junção entre realismo e administrativismo exigiu a invenção de uma fórmula pragmática de obtenção de aquiescência, fosse por parte do Poder Legislativo, fosse por parte das elites oligárquicas que o controlavam. Uma das premissas maiores da filosofia de Campos Sales era a do reconhecimento fático e originário do Brasil telúrico. Ali estariam as “bases do regime”: o “verdadeiro público” está nos estados; tal como a sede da República, que deve governar “multidões que tumultuam [...] nas ruas da Capital”.

A premissa recepcionava o viés antiurbano ao qual fiz referência: a cidade era lugar de anarquia, de identidade política difusa e espaço arredio ao controle governamental. Os anos de governo de Prudente de Moraes foram marcados, principalmente na capital, por intensa “política de rua”. Os estados, ao contrário, guardariam a verdadeira “opinião nacional”, resultante da “soma dessas unidades autônomas”, cada uma definida pela reunião de vários atributos, a saber: costumes, tradições, línguas, coloração moral, grandes aspirações nacionais, solidariedade étnica. Distinguiam-se sobretudo por seus “interesses particulares”, premissa que refutava a hipótese do unitarismo: tratava-se de uma soma de países distintos.

Os estados eram a *nação política*, não redutível ao somatório de representantes escolhidos pelo eleitorado. A escolha eleitoral era o procedimento constitucional e primário de auscultação, mas não passava de ficção institucional a serviço do mundo real. Para que se estabelecesse a conexão entre os procedimentos eleitorais e os elementos substantivos da nação política impunha-se a integração entre esta e o comando do governo federal: a “política dos estados”.

O método aplicado resultou da convergência coordenada por Campos Sales entre as principais forças políticas estaduais: São Paulo, Minas Gerais e Bahia, com irradiações para outros segmentos regionais. O acordo proposto fundou-se nos seguintes pontos: não intervenção do governo federal nas políticas estaduais; reconhecimento do controle dos estados pelas “orientações” dominantes; apoio das bancadas parlamentares ao presidente;

autonomia decisória do presidente. O lema subjacente bem poderia ser: *os estados são autônomos, o Parlamento é essencial, mas quem manda é o presidente*. Para a sustentação do arranjo, um item essencial ganhou primazia: o controle da dinâmica legislativa.

Os resultados eleitorais para a Câmara dos Deputados eram por ela mesma proclamados através de uma Comissão de Verificação dos Poderes, presidida pelo deputado mais idoso. Através de reforma do regimento, a presidência da Casa passou a ser exercida pelo parlamentar que a ocupara na legislatura anterior. Um de seus encargos era o de controlar a referida comissão. A nova comissão referendava as atas das juntas apuradoras, controladas pelas situações locais. Como regra geral, operava uma curiosa *teoria da presunção*, assim definida por Campos Sales: "A presunção [de vitória eleitoral], salvo prova em contrário, é a favor daquele que se diz eleito pela política dominante no respectivo estado." A Câmara dos Deputados definia-se como *Câmara Federal* e exprimia a direção política dos chefes estaduais.

Campos Sales consolidou a República por meio de uma vitória sobre os anos caóticos da infância do regime. A "política dos estados" introduziu na dinâmica centrífuga e espontânea do Parlamento um elemento de mediação que reconheceu o federalismo de fato, a par da criação de uma aura de autonomia decisória do Executivo. Ao fazê-lo, operou como um equivalente funcional do Poder Moderador. Seus componentes, no entanto, manteriam entre si, por toda a Primeira República, relações tensas: o realismo federalista era leniente com ambições predatórias; a profissão de fé administrativista pressupunha autonomia e afastamento da política como ela era, além de reservas quanto ao princípio da representação política. É inegável que o arranjo implantado pelo governo de Campos Sales, em termos imediatos, organizou e pacificou o processo político, tal como demonstrariam as eleições — sem contestação — de Rodrigues Alves, em 1902, e Afonso Pena, em 1906.

A substância de uma coalizão governamental não é dada pelo sistema de governo, mas por seu substrato sociológico e sua expressão política própria. A "política dos estados", ao desnacionalizar a política brasileira, tornou natural o fato de existirem governos de coalizão oligárquica com base regional. Deles fez o fundamento de uma longa duração, cujo traço forte era a perenidade do atraso na tradição política brasileira.

O esgotamento de legumes e ovos nas quitandas próximas à gare da Central do Brasil, no Rio de Janeiro, para arremesso sobre o trem que conduziria Campos Sales, ao fim do mandato, de volta a São Paulo, disse do desapreço da "plebe carioca" pelo estadista de Campinas. Já na gare da Luz, ao que dizem, ele teria sido recebido

com banda de música, discurso, festa e cerca de 25 mil pessoas. Há sempre dois lados em tudo, ou mesmo muitos lados em cada lado.

Rodrigues Alves, alheio a isso, valeu-se das vultosas sobras de caixa decorrentes do aperto fiscal imposto por Campos Sales e seu ministro da Fazenda, Joaquim Murtinho, nosso primeiro fundamentalista dos superávits. A composição do governo, com a vice-presidência ocupada pelo mineiro Silviano Brandão e a ênfase na "obra de administração", seguiu a pura ortodoxia da "política dos estados". Daí decorreu o desenho de uma política de modernização material, na qual se destacariam as reformas urbana e sanitária aplicadas à capital da República.

O ímpeto modernizador, no Rio de Janeiro, provocou a maior revolta urbana da história republicana, a Revolta da Vacina Obrigatória, eclodida em novembro de 1904, relevante capítulo do histórico das relações entre a política oligárquica e a cena urbana. A modernização da capital teve por alvos o combate à febre amarela — entre outras endemias —, liderado pelo médico Oswaldo Cruz, e a reforma urbana do Centro da cidade e de sua área portuária, empreendida pelo prefeito Pereira Passos. Implicação inevitável foi a da vitimização social da população pobre e desvalida que ocupava as áreas centrais da capital. Durante cerca de uma semana, a região portuária foi tomada por barricadas e áreas inexpugnáveis. Para tornar as coisas ainda mais confusas, rebelaram-se concomitantemente cadetes da Escola Militar da Praia Vermelha, que chegaram a marchar em direção ao Palácio do Catete, mas que acabaram por não ir além da rua da Passagem, em Botafogo.

A modernização deixou intactas tanto a moldura oligárquica quanto suas bases naturais. Dura repressão e estado de sítio, decretado em dezembro de 1904, repuseram os termos originais da *pax republicana*. As tensões, segundo seus termos, deviam ser confinadas aos limites da "política dos estados". Com efeito, Rodrigues Alves, em meio à complexa trama de nomes e candidatos possíveis à sua sucessão — entre os quais o do próprio Campos Sales —, ao fim de seu governo conseguiu impor seu candidato: o também ex-conselheiro do Império, ex-ministro do mesmo regime e ex-presidente do estado de Minas Gerais.

Afonso Pena, uma vez eleito, montou seu ministério fundado em máxima que adotava e que o celebrizaria: "Quem faz a política sou eu." Governo e ministério com coloração mineira: além do presidente, David Campista — carioca de nascimento, mineiro de carreira — ocupou o Ministério da Fazenda. Minas Gerais teria ainda o importante posto de líder do governo na Câmara, com o deputado Carlos Peixoto Filho. A ausência nominal de São Paulo no ministério foi largamente compensada pelo apoio do presidente à política de

valorização do café, desenhada a partir do Convênio de Taubaté, em 1906, e ratificada logo no início de seu mandato.

Afonso Pena iniciou seu governo em quadro de tranquilidade política: convergência entre São Paulo, Minas Gerais e Bahia; controle da Câmara dos Deputados; aplicação de política de estabilização da moeda. No entanto, terminou-o da pior maneira possível, pois viria a falecer em junho de 1909, em grande medida devido à crise política deflagrada a partir de 1908 em torno da sucessão presidencial. Fiel a seu lema, Afonso Pena impôs seu candidato, David Campista, crédulo a respeito dos apoios de Minas Gerais, São Paulo e de seu ministro da Guerra, o marechal Hermes da Fonseca. Morreu logo em seguida ao pedido de demissão de Hermes da Fonseca, acompanhado da comunicação de que seria candidato à sucessão.

O confuso contexto político dos anos 1908 e 1909 configurou um primeiro momento de tensão na "política dos estados", agravado pela morte de Afonso Pena e sua substituição pelo vice-presidente, Nilo Peçanha. Este, ao assumir, constituiu novo ministério, alinhado com a candidatura de Hermes da Fonseca. Apesar de movido pelo lema "paz e amor", o ano e meio de mandato de Nilo Peçanha testemunhou a quebra das coalizões oligárquicas habituais. O processo sucessório, desencadeado em 1909, encontrou São Paulo e Minas Gerais em lados opostos. São Paulo e Bahia marchariam para as eleições de março do ano seguinte com a candidatura de Rui Barbosa — notabilizada pela campanha civilista —, enquanto Minas Gerais viria a compor com o Rio Grande do Sul e Pernambuco em torno da candidatura militar.

2 *José Alexandre Tavares Guerreiro*

Consciência e sociedade civil

Na primeira década do século XX, encerra-se o momento inaugural da República, marcado por forte presença militar na política. Sob a Constituição de 1891, o país começa a viver a experiência federativa que Rui Barbosa idealizara como um dos eixos do novo regime. Muito significativamente, a sociedade civil dá sinais de sua existência republicana com rudimentares apelos ao reconhecimento dos direitos individuais.

Entra em discussão mais intensa um projeto de Código Civil, que consagraria a liberdade de contratação, a autonomia da vontade e a propriedade privada como expressões da nova ordem jurídica. Era como se a vida econômica nas cidades passasse a ganhar importância ante as atividades de exploração rural, que haviam dominado o Império. As reformas urbanas dão bem a medida da mentalidade nova, e o Rio de Janeiro de Pereira Passos se torna amostra exemplar dessa modernização da vida brasileira na grande cidade.

Tínhamos, é verdade, um Código Comercial desde 1850 e contávamos com boa vivência em matéria de seguros e transportes marítimos, mas sobretudo voltada para a exportação de produtos primários e a importação de tecidos e finos artigos europeus, como o vinho do Porto. O próprio comércio, com a virada do século, parecia ampliar seu campo de atuação, com a expansão dos bancos e os primórdios da industrialização.

Constitui marco relevante nesse movimento de desenvolvimento comercial do direito privado a Lei Cambial de 1908, nossa tão estimada Lei Saraiva, cuja vigência haveria de se prolongar por décadas, até a incorporação da Lei Uniforme de Genebra ao nosso direito interno, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na década de 1970. Em matéria de letras de câmbio e notas promissórias, a lei brasileira de 1908 recebeu elogios importantes, dentro e fora do Brasil, reconhecendo a habilidade e o pioneirismo de nosso legislador ao tratar de tema cambial e mercantil.

Vinham, aliás, da última década do século XIX aprimoramentos consideráveis, de indiscutível modernidade, sobre a legislação de sociedades anônimas e sobre as debêntures. Assim, ao entrarmos na primeira década do novo século, já contávamos com avanços em matéria comercial.

Carecíamos, naturalmente, de um estatuto civil capaz de corresponder às exigências emergentes da nova ordem, fosse do ponto de vista da propriedade fundiária, ainda vinculada, em todo o país, à organização colonial e escravocrata, fosse do ponto de vista da afirmação da criatividade negocial decorrente da descoberta, por assim dizer, da autonomia da vontade. As Ordenações não permitiam nem a segurança nem o desenvolvimento das relações econômicas no país. Na ordem civil, andávamos atrás dos progressos já conquistados no segmento comercial e, certamente, esse descompasso comprometia a realização da República e da evolução que ela anunciava.

Ao ver de alguns intérpretes do Brasil, essas exigências não seriam tão claramente percebidas pela classe política, porquanto a economia caminhava lentamente em um país em que o peso do passado era mais sentido que a ambição do progresso. Mas, nos círculos letrados da capital federal, a possibilidade de renovação da legislação, provada fundamental, seria um objetivo cultural de porte. Daí a proposta do Código Civil. A discussão sobre o assunto tomou boa parte da década, em especial a partir do momento em que o projeto de Clóvis Beviláqua, encomendado na década anterior pelo presidente Campos Sales e apresentado ao Congresso, recebeu forte contestação, sobretudo de Rui Barbosa (1902).

O debate sobre o Código, encabeçado por Rui, perpassou a década toda e com certeza não será por esse motivo que o jurista continuará a ser lembrado como a grande cabeça jurídica do seu tempo. Após seu brilhante contributo à República e à nossa primeira Constituição republicana, na década anterior, ele protagonizaria uma intervenção magnífica na Conferência de Haia, em 1907, advogando o direito das nações defensoras da paz na constituição da Corte Internacional de Justiça. Foi sua consagração maior fora do Brasil.

Quanto ao Código, na verdade, a celeuma vinha de longe, desde a época em que Teixeira de Freitas recebeu mandato similar, igualmente objeto de muita controvérsia, em pleno Império. Mas já agora, na década de 1900, e apesar de a severa oposição de Rui cingir-se a aspectos formais da obra de Clóvis, o que se pode perceber dos copiosos e interessantíssimos trabalhos parlamentares é algo bem mais profundo. Rui se opusera, talvez principalmente, à urgência na aprovação do projeto, que demandaria maior debate com a sociedade. E escolheu exatamente a polêmica filológica gramatical como estratégia para arrefecer a caminhada da projetada codificação.

As letras, no Brasil de então, garantiam muito mais a atenção pública do que qualquer outra razão. A oposição e a crítica de Rui ao projeto de Código Civil obedeceram a essa estratégia. Ele gostaria, se o tempo e a carreira política permitissem, levar a cabo uma completa revisão da obra de Clóvis — o que, entretanto, não chegou a fazer.

As forças reais que se empenhavam nessa famosíssima diatribe eram, de um lado, o grande conservadorismo agrário, de inspiração monárquica e cores religiosas; e, de outro, a clara doutrina de Clóvis, liberal e laica, intensamente penetrada pelo mais moderno direito alemão da época, sobretudo no segmento obrigacional. Com o passar do tempo, essa proposta modernizadora de Clóvis haveria de prevalecer sobre a resistência arcaizante dos inimigos do Código, ou seja, daqueles que defendiam que bastaria a consolidação de regulamentos esparsos — ao amparo das antigas Ordenações do Reino — para que o Brasil tivesse, afinal, uma ordem de direito privado.

Sob essa perspectiva, a celeuma em torno do Código Civil resumiu, na década de 1900, o contraste entre o velho regime e a República. Exemplo marcante desse conflito entre o velho e o novo seria dado pelo relato de Euclides da Cunha, que, em *Os sertões* (1902), reportando ao drama de Canudos, poria em relevo essa antinomia gritante.

A discussão em torno do Código Civil passou a contar com a afirmação crescente de uma sociedade civil leiga e dissociada, ao menos formalmente, das estruturas que haviam prevalecido até 1899. Nesse momento, explicitavam-se os direitos individuais, e seria justamente a partir da tomada de consciência sobre eles que encontraríamos a pedra de toque na evolução do direito brasileiro desse período.

Em todo o Ocidente, e em particular a partir do Código Napoleônico, os direitos individuais, na ordem privada, associaram-se à existência da codificação. No Brasil, a consciência dos direitos individuais já se anunciava no início da década, apesar de a codificação ainda não ter sido promulgada — o que somente aconteceria em 1916.

Nessa mesma linha, observa-se, como visto anteriormente, o contraste entre o velho e o novo, por exemplo, na polêmica operação do assim chamado “bota-abaixo”, do prefeito Pereira Passos, que investia contra antigos pardieiros e cortiços do Rio de Janeiro, para conformar a cidade a novos padrões reputados modernos (à semelhança da Paris de Haussmann).

Mais característica ainda seria a resistência de parte da população carioca à operação designada “mata-mosquito”, destinada à caça do inseto transmissor da febre amarela, com a invasão de residências privadas por agentes públicos para a localização e extinção de viveiros da mortífera praga. Esse evento singular daria ensejo a uma polêmica de alta temperatura política e jurídica, levada ao STF, e que agitaria de modo espetacular a mídia e a opinião pública, na qual foi debatida, precisamente, a oposição entre direitos individuais e bem comum.

Com a propagação da febre amarela, o governo Rodrigues Alves

deflagrou, em 1903, uma verdadeira operação de guerra no Rio de Janeiro contra o terror causado pelo mosquito transmissor. O comandante dessas expedições era Oswaldo Cruz, à frente das brigadas de “mata-mosquitos”, que invadiam residências, demolindo muitas delas, e entornavam ou inutilizavam tonéis de água guardada. A população carente se revoltou. Não havia água encanada e o medo se instalou. O tumulto haveria de eclodir, em novembro de 1904, contra a obrigatoriedade da vacina (sob a forma de uma assim dita “Revolta da Vacina”).

Foi nesse contexto que surgiram as arguições de constrangimento ilegal, sofrido por muitos moradores do Rio de Janeiro ante a ameaça de recebimento compulsório de inspetores sanitários para a desinfecção. Da Justiça Federal do Rio de Janeiro, a matéria subiria para a apreciação do STF, que julgou inconstitucionais as operações de expurgo sem consentimento dos proprietários dos imóveis visitados. Estava comprovada a eficácia do *habeas corpus* preventivo já na ordem republicana, fundado na ameaça de invasão da privacidade do cidadão, reputada inconstitucional pela Suprema Corte em julgamento de 1905.

Assim, de um lado, os direitos individuais entravam em debate no segmento privado, na perspectiva do advento do Código, prenunciando uma nova ordem de relações familiares e sucessórias, obrigacionais, contratuais, dominiais e possessórias. De outro lado, a personalidade individual encontrava acolhida na esfera do direito público, não mais apenas como titular de direitos de liberdade na órbita penal, mas como titular também de outras prerrogativas de cidadania, contra os poderes das autoridades do Estado.

Por essa última perspectiva, a década viu nascer o contraste entre o direito individual e a ordem pública, em torno do qual o julgamento do STF, no caso dos “mata-mosquitos”, constituiu valiosíssimo ponto de partida para a longa e complexa evolução que até hoje nos ocupa.

3 *Winston Fritsch*

A estabilização conservadora

Dois eventos relacionados marcaram o desempenho muito favorável da economia na primeira década do século XX e criaram condições para a estabilização definitiva do regime republicano, após seus conturbados anos iniciais. Por um lado, o triunfo do programa de ajuste fiscal e de estabilização econômica desenhado no final da administração Prudente de Moraes, com apoio de banqueiros ingleses liderados pelos Rothschild, implementado por Campos Sales na virada do século e continuado por Rodrigues Alves. Esse conjunto de políticas, somado a um contexto excepcional da economia mundial, lançou o Brasil em um período de grande expansão econômica que durou até as vésperas da Primeira Guerra Mundial. Por outro lado, houve a consolidação do regime civil sob a liderança da plutocracia paulista, decorrente em boa parte do sucesso de seu protagonismo no processo de estabilização, eliminando a quase contínua tensão política, os conflitos regionais e a influência de lideranças militares que caracterizaram a primeira década republicana.

A rápida reconstrução de um sistema político sob a liderança civil em um país de dimensões continentais, com "ilhas" econômicas pouco integradas, a não ser pela vasta costa e pelos grandes rios interiores — onde velhas oligarquias regionais coexistiam com lideranças modernizantes nas atividades mais integradas à economia mundial —, foi uma tarefa impressionante. Esse feito, que fortaleceu um regime que duraria até a Revolução de 1930, representou uma conquista dos novos grupos que assumiram o controle dos principais estados da federação, depois dos cinco anos de governo militar e de focos contínuos de guerra civil localizada.

Esse processo teve dois momentos principais. No primeiro, as elites políticas de São Paulo, representantes da emergente mas já poderosa plutocracia ligada ao setor cafeeiro — baseado no trabalho de imigrantes, livres de laços políticos com o velho regime escravocrata —, lideraram a transição para o governo civil. Jogavam com habilidade sua posição dupla de liderança tanto dos interesses do hegemônico capital comercial quanto os de aliados do movimento republicano em âmbito nacional, o que lhes permitia bom relacionamento com os militares antimonarquistas que dominaram os governos de transição. No segundo momento, perto da virada do

século e ajudadas pela ameaça ao regime representada pela crise econômica prolongada que se seguiu à Proclamação, essas novas lideranças desenharam um novo regime de poder baseado em um equilíbrio informalmente definido, mas tacitamente aceito, entre o governo federal e as oligarquias estaduais dominantes, possibilitando um funcionamento estável do Congresso sob forte poder presidencial.

Esse sistema informal de poder consistia basicamente em que o governo federal desse apoio — se necessário, militar — às oligarquias que controlavam a política dos estados menores, permitindo que elas consolidassem sua base de poder e retribuíssem com apoio parlamentar ao governo federal, produzindo uma dócil e confortável maioria parlamentar. O funcionamento desse sistema se sustentava na maior estabilidade do poder nos estados mais ricos, mais enraizado em grandes e estabelecidos interesses comerciais e financeiros, que lhes facultava manter o controle do governo federal e, assim, apoiar as oligarquias rurais dos estados mais pobres e instáveis, soberanas em suas zonas de influência na ausência de voto secreto.

O debate sobre política econômica que dividia e estressava as alianças dessas elites civis ao longo de toda a Primeira República tentaria, recorrentemente, endereçar a correção de desequilíbrios macroeconômicos — resultantes de certas características estruturais da economia brasileira que transmitiam choques externos exógenos — ao equilíbrio fiscal e monetário, em que a taxa de câmbio jogava um papel distributivo central.

O mecanismo de transmissão dos choques externos não é complexo. Em uma economia em que a renda dependia de modo crucial das exportações de poucas *commodities*, em que o café ocupava geralmente mais de 50% do valor, uma recessão internacional ou uma queda dos preços internacionais do produto causada por um choque de oferta provocava desequilíbrio do balanço de pagamentos em conta-corrente que, na ausência de entrada de capitais externos compensatórios, levava a uma severa desvalorização da taxa de câmbio. O grande componente importado da demanda interna fazia com que a desvalorização se traduzisse rapidamente em inflação e desequilíbrio fiscal.

O equilíbrio fiscal era afetado pela queda de receita tributária, dependente em boa parte da receita da tarifa de importações (algo como dois terços da receita antes da Grande Guerra e pouco menos depois dela), que se contraía rapidamente com a queda das importações. Mas era afetado também pelo aumento de despesas, dado o peso dos juros sobre a dívida pública externa e do componente importado do consumo do governo, em especial dos investimentos públicos em infraestrutura. Finalmente, o desequilíbrio fiscal, na ausência de financiamento externo ou de austeridade fiscal, levava à

expansão monetária, que retroalimentava o processo inflacionário.

Não é surpreendente, portanto, que essa dinâmica perversa do desequilíbrio econômico brasileiro desde as últimas décadas do século XIX tenha criado um consenso entre as elites sobre dois objetivos de política econômica. Por um lado, o da estabilidade cambial, dado o enorme papel que a taxa de câmbio adquiria sobre a distribuição de renda, a inflação, o equilíbrio fiscal e monetário e até a estabilidade política. Por outro lado, sobre a política monetária, na qual a quimera do câmbio fixo e da moeda conversível (o padrão-ouro, sistema monetário-cambial dominante nos países desenvolvidos no fim do século) era sempre perseguida para evitar os perigos do "curso forçado", da moeda fiduciária emitida sem lastro de reservas adequadas para financiar os recorrentes grandes déficits federais.

Entretanto, a realidade da instabilidade dos preços internacionais do café introduzia outro componente tipicamente brasileiro no debate em torno da política econômica: a necessidade de tentar financiar os estoques do produto para minimizar o impacto de seus frequentes choques de oferta sobre os preços. Longe de ser apenas um problema dos cafeicultores, isso era, de fato, um problema macroeconômico.

Mas o risco inerente a esses programas de retenção de estoque e os impactos cambial, fiscal e monetário dos diferentes modos de financiamento desses programas sempre dividiram os paulistas da parcela mais conservadora das elites não ligadas diretamente ao café em matéria de políticas fiscal e monetária. Em especial, tanto a discussão sobre o financiamento do controle do mercado de café com recurso a empréstimos externos ou a gasto público doméstico, que implicava considerável expansão monetária, quanto o debate sobre a responsabilidade pelos esquemas de controle, se do governo federal ou dos estados produtores, seriam recorrentes ao longo de toda a Primeira República.

*

Em contraste com a conturbada primeira década republicana, de grande desequilíbrio externo e fiscal, além de inflação, a confluência da reconstrução política e da estabilização econômica na virada do século com um período virtuoso da economia mundial — que durou quase continuamente até 1913 e foi marcado pela expansão de investimentos internacionais e difusão de novas tecnologias — fez da primeira década do século XX uma época de forte crescimento econômico e modernização para o Brasil.

Mas as coisas não começaram róseas. O ortodoxo programa de estabilização, desenhado a quatro mãos com os credores internacionais e implementado em 1899, retirou o poder de emissão do Banco da República e provocou uma redução de 10% no montante

de emissão em circulação e de 20% no estoque de moeda. A principal consequência desse violento choque monetário contracionista da virada do século, que causaria rápida apreciação do real, foi a crise bancária de 1900, que provocou a falência do Banco da República e só seria amenizada no ano seguinte, pelo afrouxo de liquidez que se seguiu à intervenção federal no banco. A partir de 1901, o fim da contração monetária, a estabilização da taxa de câmbio, a recuperação das exportações de café e o rápido e significativo crescimento das exportações de borracha gerariam certo alívio.

Contudo, a súbita apreciação cambial e a crise bancária do início do século evidenciaram a falta de instrumentos de política monetária e cambial, levando à fundação do atual Banco do Brasil, em fins de 1905. Sua criação, entretanto, não viria associada a um novo poder governamental de emissão fiduciária. Refletindo o caráter ultraconservador do governo, ainda havia a intenção de se fazer a transição para um sistema de conversibilidade plena da moeda à antiga paridade ouro legal do mil-réis, à época mais do que o dobro da taxa de câmbio corrente.

De fato, a continuidade de políticas austeras de estabilização — comprometida com aperto monetário e geração de superávits orçamentários —, além do fim do mandato de Campos Sales, em 1902, havia sido garantida, por um lado, pela eleição de Rodrigues Alves, outro ortodoxo paulista e membro do fechado grupo responsável por sua concepção; e, por outro, pela nomeação para o Ministério da Fazenda de Leopoldo de Bulhões, um senador igualmente de credenciais ortodoxas impecáveis. O *timing* desse ajuste ortodoxo não poderia ter sido mais feliz. A recuperação do crédito brasileiro nos mercados internacionais, ocorrendo exatamente em um período de aumento de liquidez nos mercados europeus e de difusão de novas tecnologias de transporte e infraestrutura urbana, permitiu ao Brasil experimentar um grande ciclo de investimentos em infraestrutura e urbanização, especialmente na capital federal, do qual o regime tiraria importante dividendo político.

Ironicamente, porém, enquanto a República, afinal, dava sinais de ordem e progresso, dois importantes problemas começavam a preocupar, sobretudo São Paulo e a burguesia exportadora nacional. Em 1905, o comportamento favorável das exportações e, em particular, da conta de capital, refletindo o rápido crescimento dos investimentos e empréstimos internacionais, passou a pressionar a taxa de câmbio, que voltou a se apreciar significativamente. E isso afetava não só a cafeicultura — responsável naquele ano por cerca de metade das exportações brasileiras — como também colocava em xeque a sustentação política do programa ortodoxo junto aos setores exportadores.

Portanto, mesmo com a oposição dos mentores do programa de estabilização, tomou corpo a ideia, já adotada com sucesso pela Argentina em 1899, de se criar uma Caixa de Conversão. A Caixa era, basicamente, um mecanismo de estabilização cambial que emitia notas em reais conversíveis em moeda estrangeira contra depósitos em ouro ou moedas conversíveis feitos a uma taxa fixa de câmbio de 15 pence/mil-réis, um nível mais apreciado do que a taxa pretendida pelos exportadores, mas muito depreciado em relação à paridade histórica de 27 pence, ainda defendida como uma quimera pelos ortodoxos. Apoiada pelo mineiro Afonso Pena, o candidato presidencial oficial à sucessão de Rodrigues Alves, a Caixa começou a funcionar em 1906. A oposição ortodoxa ainda conseguiria uma solução de compromisso ao introduzir limites à emissão da Caixa que, se atingidos, provocariam a necessidade de apreciação da taxa de conversão.

A cafeicultura, no entanto, tinha um problema: os preços do café — que haviam atingido mais de 15 mil-réis por saca no início dos anos 1890 — continuavam a cair, atingindo 4,2 mil-réis em 1905. Essa situação crítica levou pela primeira vez a discussão sobre a intervenção governamental na "defesa" dos preços para o centro do debate político nacional. A discussão sobre o suporte aos preços do produto foi acelerada com a expectativa da safra recorde de 1906. Todavia os estados produtores, liderados por São Paulo no famoso Convênio de Taubaté, não conseguiram que o governo federal, até mesmo pela oposição pública de seus banqueiros internacionais, garantisse um empréstimo internacional para financiar a compra de excedentes.

Negado o pedido, seguiram em frente com um ousado acerto emergencial baseado em um acordo com importadores norte-americanos e europeus que carregavam os grandes estoques. Contudo, quando a rápida mas severa crise internacional de 1907 estressou o frágil esquema de financiamento de curto prazo armado pelos estados produtores, cujo colapso colocaria em risco o programa de estabilização do governo federal, este se viu obrigado a garantir um vultoso empréstimo de longo prazo ao governo de São Paulo, que consolidaria as dívidas do programa de defesa do café.

A partir daí, restaurada a expansão da economia mundial já no início de 1908, o Brasil entraria em uma fase de rápido crescimento. Em boa parte, esse *boom* pode ser explicado pelo funcionamento da Caixa de Conversão, mecanismo que evitava que os superávits externos apreciassem a taxa de câmbio, traduzindo-os automaticamente em aumento da base monetária. Criou-se, assim, uma política monetária passiva que, num contexto de aumento de exportações e investimento e de taxa de câmbio fixa, era altamente

expansionista, produzindo aumento da demanda interna e sustentando o crescimento acelerado, que duraria até 1912.

3. 1910-1919
Avanços entre guerras e greves

Cronologia

22 a 27/11/1910: Revolta de marinheiros, chamada da Chibata
1912 a 1916: Guerra do Contestado no Paraná e em Santa Catarina
1914 a 1918: Primeira Guerra Mundial
1/3/1914: Eleição de Venceslau Brás, que toma posse em 15 de novembro
10/1914: Segundo *funding loan* (empréstimo de reestruturação da dívida externa brasileira)
1/1/1916: Promulgação do primeiro Código Civil brasileiro, que passa a vigorar em 1º de janeiro de 1917
6 a 7/7/1917: Primeira greve geral de trabalhadores no país, de orientação anarquista. A partir de São Paulo, estendeu-se também aos estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul
7/11/1917: Bolcheviques tomam o poder na Rússia
26/10/1917: Declaração de guerra contra a Alemanha após ataque a navios brasileiros
1918 a 1919: Pandemia da gripe espanhola mata milhões no mundo
1/3/1918: Eleição de Rodrigues Alves, que não assume por estar com gripe espanhola (morreria em janeiro de 1919); assume o vice, Delfim Moreira, em 15 de novembro
18/11/1918: Insurreição anarquista no Rio de Janeiro
13/4/1919: Eleição de Epitácio Pessoa, que toma posse em 28 de julho

1 *Marieta de Moraes Ferreira*
Os anos 1910: Uma estabilidade instável

A instalação da "política dos governadores", por Campos Sales (1898-1902), propiciou uma redefinição das regras de competição intraoligárquica, garantindo a regulação dos conflitos e a exclusão dos direitos de participação da maioria da população. Permitia ainda que o governo federal passasse a sustentar os grupos dominantes nos estados, enquanto estes, em troca, apoiavam a política do presidente da República, votando com o governo no Congresso. Esse tipo de acordo se repetiria entre governadores e lideranças locais, os coronéis, que controlavam os eleitores, os quais, dadas as características da sociedade brasileira no período, eram predominantemente de origem rural.

Se esse esquema, por um lado, minimizava os conflitos intraoligárquicos, assegurando uma permanência mais duradoura das situações no poder, desde que estas atuassem em consonância com a situação federal, por outro, excluía a maioria da população da participação política. No entanto, nos anos 1910 — período em geral pouco focalizado pelos estudos sobre a Primeira República —, os antagonismos não foram congelados. Ao contrário, houve sucessões presidenciais marcadas por disputas e prevalência, na esfera local, da competição pelo controle dos votos através de violência e corrupção.

A historiografia produzida sobre o sistema político da Primeira República tradicionalmente enfatiza a força da aliança entre Minas Gerais e São Paulo — estados então detentores das maiores bancadas no Congresso — como importante elemento fiador desse pacto, conhecido como "política do café com leite". Recentemente, contudo, alguns autores têm chamado a atenção para o caráter instável da aproximação entre paulistas e mineiros, ao mesmo tempo que relativizam a ideia da eficácia da "política dos governadores" no que dizia respeito ao congelamento dos conflitos.

A aliança entre Minas e São Paulo foi eivada de problemas. E o pacto instituído a partir de 1898 não eliminou o grau de incerteza do sistema político vigente, na medida em que deixou de regular o principal componente disfuncional do regime republicano: o fundamento de sua própria renovação. Além disso, o mecanismo primordial acionado para efetivá-lo (a mudança no regimento interno da Câmara no tocante à Comissão de Verificação de Poderes) teve

breve duração. Assim, a cada quatro anos abria-se na política brasileira uma nova conjuntura que mesclava, em maior ou menor grau, instabilidade e imprevisibilidade.

Um primeiro momento ilustrativo dessa interpretação residiu nas eleições de 1910, as primeiras na Primeira República a expressar, de fato e com clareza, a cisão dos grupos oligárquicos e a fragilidade da aliança entre Minas e São Paulo. Foi quando se colocaram em disputa as candidaturas do marechal Hermes da Fonseca (sustentado por Minas e Rio Grande do Sul; por militares e oligarquias secundárias) e de Rui Barbosa (apoiado por São Paulo e Bahia; e por setores urbanos). Essa disputa revestiu-se de especial importância por fomentar um forte movimento eleitoral entre os opositores do candidato militar da situação, o marechal Hermes, através da campanha civilista de apoio a Rui, que teve como plataformas o combate a uma candidatura militar e a defesa do voto secreto.

Diferentemente de momentos anteriores, a campanha civilista ganhou as ruas do Rio de Janeiro e dividiu a imprensa da época, que se manifestava a favor ou contra o candidato oficial. Ademais, a especificidade do pleito não se esgotava na campanha: após a vitória de Hermes e a posse do novo governo, teve início o movimento denominado As Salvações, que levou a intervenções em vários estados, promovendo um revezamento dos grupos oligárquicos no controle das máquinas políticas estaduais. Ainda que essas alterações não tenham ameaçado a ordem oligárquica, suscitaram violentos confrontos no interior dos estados: diretamente, através da intervenção militar, como ocorreu no Rio Grande do Norte, na Bahia e em Pernambuco; ou de maneira indireta, como no caso fluminense, com o afastamento do grupo de Nilo Peçanha do controle do Executivo estadual.

As sucessões presidenciais que se seguiram, em 1914 e 1919, também indicaram as dificuldades para o funcionamento da aliança entre mineiros e paulistas. Mesmo de forma mais moderada, as disputas dos grupos políticos diante das eleições presidenciais não cessaram, acarretando escaramuças sangrentas. Assim, a candidatura de Venceslau Brás não constituiu uma vitória de Minas e São Paulo sobre o Rio Grande do Sul, foi, ao contrário, resultado da conciliação entre as partes em luta, tendo ambas as correntes políticas que se defrontavam na ocasião acabado por apoiar a candidatura Brás. Venceslau Brás, aliás, era um aliado político do senador gaúcho Pinheiro Machado e seu nome foi por ele endossado. Cabe aqui lembrar que São Paulo concedeu apoio ao político mineiro após uma acirrada contenda interna que não poupou dissidências.

Um ponto a ser destacado refere-se à ampliação do leque de alianças de Minas no contexto nacional. A partir dessa sucessão, São Paulo passou a fazer parte do grupo de estados com os quais Minas

estabelecia alianças políticas. E esse acerto teve clara relação com o aumento do grau de competitividade da disputa prévia que articulava os nomes dos candidatos.

Igualmente pode ser lembrado que, na eleição presidencial de 1919, a escolha de Epitácio Pessoa resultou de um acordo entre os grandes e os médios estados, em que o apoio de Minas ao veto do Rio Grande do Sul às pretensões hegemônicas paulistas foi fundamental para a definição da candidatura do líder paraibano. A escolha de Epitácio expressou profundas dificuldades no relacionamento entre Minas e São Paulo. Durante todo o processo, seus representantes atuavam com desconfianças mútuas, omitiam informações e agiam nos bastidores, apontando para o fato de que a parceria entre eles tinha ares de casamento em contínua crise conjugal. Por fim, o nome de Epitácio foi escolhido como resultado de um acordo interno entre os estados. Mas estava claro que a posição mineiro-gaúcha em prol da rejeição do nome paulista e da viabilização do nome de Epitácio foi um elemento fundamental na definição da escolha.

Ainda no sentido de problematizar a aliança entre Minas e São Paulo (os chamados "estados de primeira grandeza"), é preciso ressaltar o papel dos ditos "estados de segunda grandeza" (Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco). Estes, durante toda a década, também lutaram para ampliar seus espaços de atuação política, visando construir um eixo alternativo de poder. O Rio Grande do Sul ocupava uma posição especial nesse grupo e funcionou algumas vezes como foco desestabilizador dos acordos firmados entre Minas e São Paulo.

Houve circunstâncias nas quais os gaúchos se apresentaram como parceiros de Minas em oposição a São Paulo. E a figura emblemática do poder do Rio Grande do Sul nesse período era, sem dúvida, Pinheiro Machado. Havia ainda, no jogo político da Primeira República, os chamados "estados-satélite", de poder político e econômico reduzido. Existia, portanto, uma hierarquia entre os estados. A descentralização definida pela Constituição de 1891 acabou por estabelecer um federalismo desigual, pois os estados mais fracos não tinham autonomia e sofriam intervenções do governo federal.

Não obstante, os mecanismos políticos adotados para regular os conflitos intraelites e excluir a maioria da população do acesso aos direitos de cidadania não eliminaram as reivindicações de grupos marginalizados nem suas lutas sociais. A década de 1910 foi especialmente palco de revoltas por melhores condições de trabalho e de salários. Já nos primeiros dias do governo Hermes da Fonseca eclodiu o levante conhecido como Revolta da Chibata, rebelião na Marinha, no Rio de Janeiro, contra os castigos físicos impostos aos marinheiros, em sua maioria negros e pobres. Liderada por João

Cândido, apelidado Almirante Negro, a revolta estourou em função da punição com chibatadas para faltas disciplinares. Os revoltosos se apoderaram dos encouraçados *Minas Gerais* e *São Paulo*, que na época estavam entre os mais modernos do mundo, e ameaçaram bombardear a cidade, caso suas reivindicações não fossem ouvidas. Embora inicialmente negociações tenham sido entabuladas para anistiar os rebeldes e atender às suas demandas, o desfecho foi uma forte repressão desencadeada pelo governo, sufocando completamente o episódio.

No campo, na década de 1910, também havia manifestações sociais que expressavam o nível de exclusão e exploração da população rural. A Guerra do Contestado, na divisa de Santa Catarina com o Paraná, é o exemplo desse tipo de manifestação. Esse movimento reunia trabalhadores rurais expulsos da terra pela construção de uma ferrovia e pessoas que haviam sido recrutadas para trabalhar na região e acabaram desempregadas. Todos aglutinavam-se em torno de um líder, José Maria, tido como amigo dos pobres e que faleceu nos primeiros combates. Os rebeldes se organizaram em vários acampamentos defendendo princípios de igualdade e fraternidade, reivindicando, ainda, a posse da terra, enquanto esperavam o retorno de seu líder por não acreditarem em sua morte. Em 1916, foram todos aniquilados mediante sangrenta repressão.

Nas principais cidades brasileiras as lutas operárias também evidenciavam o processo de exclusão imposto às camadas populares. Embora o Estado não possuísse uma política industrializante, acabava implementando medidas que estimulavam o desenvolvimento das atividades industriais, ocasionando um crescimento considerável do setor. Tal política, por sua vez, permitia a expansão da classe operária e de suas demandas por direitos sociais e melhores condições de vida.

O advento da Primeira Guerra (1914-1918) e suas consequências para a economia brasileira — aumento do custo de vida, por exemplo — seriam a mola propulsora para o surgimento das grandes greves operárias de 1917 e 1918-1919. Já em 1916, começaram a se organizar no Rio de Janeiro as primeiras manifestações e greves, promovidas pela Confederação Operária do Brasil contra a carestia. Mas foi no ano seguinte, em São Paulo, que uma greve geral ocasionaria intensa agitação e assustaria as elites patronais.

Também ocorreram greves em Porto Alegre e Recife, cuja pauta incluía a reivindicação de aumentos salariais, proibição do trabalho a menores de 14 anos, jornada de oito horas, abolição do trabalho noturno e respeito ao direito de associação. Em 1918, ampliando ainda mais as lutas operárias, deu-se a Revolta Anarquista no Rio de Janeiro, que provocou uma intensa repressão governamental, com prisões arbitrárias, fechamento de associações e deportação de

estrangeiros. Essas ações visavam, de fato, controlar a ascensão do movimento dos trabalhadores urbanos.

Nesse quadro, as lutas sociais, tanto nas cidades quanto no campo, apesar de não buscarem uma inserção eleitoral na nova ordem republicana, expressavam suas insatisfações visando à conquista de direitos sociais. Assim, embora a grande exclusão que o regime republicano oligárquico impunha — em função da existência de um sistema eleitoral baseado no reduzido número de eleitores, na fraude e na manipulação dos resultados — não tenha garantido o acesso à cidadania à grande maioria da população brasileira, pode-se dizer que essas camadas subalternas buscaram se manifestar através de diferentes tipos de movimentos sociais.

A despeito das lutas das camadas populares e dos conflitos intraoligárquicos, que não deixaram de existir ao longo da década, não é possível afirmar que, na prática, a "política dos governadores" tenha sido ineficaz para disciplinar as dissensões políticas, que, apesar de não eliminadas, foram minimizadas. Nesse aspecto, as sucessões presidenciais foram marcadas por disputas controladas, sendo o candidato da situação aquele que *a priori* tinha garantida a sua eleição. Mas é importante destacar, mais uma vez, que a aliança entre Minas e São Paulo deve ser relativizada como fiadora da manutenção do modelo político. Pois foi justamente graças à instabilidade das alianças entre os estados mais importantes da federação que se impediu que a hegemonia de uns fosse perpetuada e a exclusão de outros fosse definitiva.

No início da década de 1920, contudo, esse sistema apresentaria sinais de esgotamento, com a eclosão de graves conflitos no interior das oligarquias e a emergência de novas demandas por parte dos tenentes e de outros setores urbanos.

2 *Pedro Cantisano*

A ordem subterrânea do direito liberal

A década de 1910 foi um período de incerteza e de formação do direito brasileiro. A hegemonia do constitucionalismo liberal norte-americano parecia consolidada no Brasil após a aprovação da Constituição republicana, em 1891. Porém, as realidades política, econômica e social exigiam adaptações.

A práxis penal indicava, no dia a dia, os limites sociais e raciais da cidadania, formalmente estendida a todos. Os conflitos políticos violentos colocavam à prova princípios republicanos e liberais. O funcionamento e o crescimento do Estado exigiam a modernização do direito administrativo, canal de intervenção paralelo e, muitas vezes, conflitante com a ordem constitucional. Apesar de suas limitações, a ordem republicana e liberal também foi instrumentalizada em lutas sociais pela expansão de direitos. Em 1916, finalmente, veio nosso primeiro Código Civil. Entretanto, a codificação nasceu com vícios do passado e, desde cedo, foi alvo de críticas que antecipavam o futuro.

A década começou conturbada. Em novembro de 1910, marinheiros, em sua maioria negros e mulatos, se revoltaram no porto do Rio de Janeiro, capital da República, contra o uso de punições corporais na Marinha. A Revolta da Chibata nos lembra que, apesar da Abolição, em 1888, o país continuava dividido racialmente. No cotidiano, essa cisão se manifestava na repressão policial aos "vadios" — ou seja, os sem-trabalho —, reforçada por ideologias higienistas e racistas que moldavam o direito penal vigente. Mesmo nos círculos liberais das faculdades de direito, ideias evolucionistas que enfatizavam o papel da educação e do direito no aperfeiçoamento da sociedade eventualmente abraçavam o darwinismo social de vertente racial.

Nas ruas, ao lado da aplicação seletiva do direito penal, o recrutamento forçado para a Marinha de supostos vadios, majoritariamente negros, era estratégia de disciplinamento da mão de obra recém-liberta da escravidão. As fórmulas de repressão estatal em crises como essa — que lembrava, por exemplo, a Revolta da Vacina, de 1904 — também já eram conhecidas. Embora tenham, inicialmente, revogado os castigos corporais, o presidente, marechal Hermes da Fonseca, e os militares se aproveitaram do estado de sítio para reprimir duramente os marinheiros.

O estado de sítio permaneceria em vigor no Rio de Janeiro e em Niterói (RJ) durante todo o governo de Hermes da Fonseca (1910-1914), novamente colocando o ordenamento constitucional de 1891 em xeque. Desde 1889, quando os militares proclamaram a República, tal recurso visava à estabilização política e social, mostrando que impor a ordem era mais importante para o progresso da nação do que garantir os direitos individuais e a limitação dos poderes.

Como em outras ocasiões, em 1911 o Supremo Tribunal Federal (STF) foi chamado a decidir sobre os efeitos do estado de sítio — nesse caso, a proclamação de duas Assembleias Legislativas para o estado do Rio de Janeiro. Conforme se tornara comum, especialmente durante governos de militares, o STF foi deferente aos poderes do Executivo. No jogo político-constitucional da Primeira República, a autocontenção judicial pode ter sido estratégica para evitar maiores intervenções do Executivo no Judiciário. Porém, dado que a crise havia se tornado regra no Brasil republicano, o STF continuava tendo dificuldade de exercer a função de controle que juristas liberais, como Rui Barbosa, atribuíam à Corte.

Desde o início da República, intervenção estatal e direito administrativo se complementaram. Enquanto constitucionalistas exaltavam as tradições antiestatistas anglo-saxônicas, os administrativistas buscavam nas culturas jurídicas da Europa continental, mas também no intervencionismo norte-americano do pós-Guerra Civil (1861-1865), ideias que justificassem medidas sanitaristas e de controle da economia. Mais acentuadamente a partir da reforma da capital (1903-1909), as autoridades estatais intervinham agressivamente no embelezamento e saneamento do espaço urbano.

Entre 1914 e 1918, a Primeira Guerra Mundial gerou estagnação nas exportações e queda no preço do café, motor da economia brasileira. Como na década anterior, pressionado pelas oligarquias cafeeiras paulistas, em 1917 o governo federal interveio, emprestando fundos para que o governo paulista comprasse estoques com a finalidade de restabelecer a alta dos preços. Nos manuais de direito administrativo, as funções de polícia do Estado ganhavam espaço como instrumentos de justificação dessas medidas intervencionistas. Em 1918, por exemplo, Aurelino Leal publicou o livro *Polícia e poder de polícia*, no qual reuniu uma série de palestras que buscavam harmonizar a intervenção estatal com a ordem constitucional liberal.

O direito penal seletivo, o direito constitucional emergencial e o direito administrativo ascendente se consolidavam, portanto, como sustentáculos de uma ordem liberal instrumentalizada pelas elites políticas e econômicas nacionais. Ao mesmo tempo, em contrapartida,

os excluídos do projeto civilizatório — analfabetos, negros e pobres — rearticulavam princípios liberais em lutas por direitos individuais e inclusão. Por exemplo, durante toda a década de 1910, os moradores do Morro de Santo Antônio, no Rio de Janeiro, procuraram advogados para evitar a remoção de suas casas por determinação das autoridades saneadoras. Em 1913 e 1916, conseguiram ordens judiciais contra as remoções. Desde a reforma da década anterior, os pobres da capital vinham invocando a proteção constitucional à inviolabilidade do lar contra políticas urbanas e de saúde pública intervencionistas que, frequentemente, se mostravam autoritárias.

Em meio a conflitos políticos e sociais, o Congresso encontrou estabilidade suficiente para fazer avançar o direito privado. Em 1916, depois de seis décadas de propostas abortadas por diversas razões, incluindo conflitos pessoais entre juristas e políticos, os parlamentares aprovaram o Código Civil.

O Código seria tanto fator de modernização das relações privadas e, portanto, da economia e da sociedade, quanto artefato para a autonomização doutrinária do direito civil. O direito civil foi, de fato, quase instantaneamente tomado pela exegese do Código. Os comentários escritos por seu idealizador, Clóvis Beviláqua, foram publicados em seis volumes entre 1916 e 1919. No entanto, a sistematização e modernização das normas sobre pessoas, bens, contratos e responsabilidade civil, entre outras, sofriam com a influência das forças conservadoras.

Após debates envolvendo correntes mais progressistas, o texto do Código de 1916 refletiu o conservadorismo católico. Na esfera pública, a Constituição havia laicizado o aprendizado (escolas) e a morte (cemitérios). Porém, na vida privada, a força da religião apontava para uma modernização conservadora da estrutura patriarcal da sociedade brasileira. Se antes a desigualdade entre homens e mulheres podia ser contabilizada como herança colonial ibérica, agora o nosso Código, moderno e nacional, deixava claro o papel subordinado que as elites políticas e jurídicas atribuíam às mulheres. O artigo 6º determinava que as mulheres casadas eram incapazes relativamente a certos atos. E o Código ia além, diferençando os direitos e deveres do marido, “chefe da sociedade conjugal”, e da esposa, sua “companheira, consorte e auxiliar”.

O Código consolidou o processo de modernização da propriedade privada iniciado com a Lei de Terras, de 1850. Depois da Independência, em 1822, o sistema colonial de sesmarias, fundado no cultivo e na revogabilidade, foi abandonado. Em meados do século XIX, legisladores e doutrinadores começaram a desenhar o novo sistema. Enquanto a fronteira agrícola e mesmo as cidades se expandiam por meio da posse de terras, políticos e juristas

introduziam normas que definiam a propriedade como um direito individual, privado, absoluto, acessível via mercado e baseado no título. Em 1916, o Código finalmente instituiu a propriedade “plena” e garantiu ao proprietário o direito de “usar, gozar e dispor de seus bens”, cristalizando em texto legal o conceito moderno de propriedade privada.

Entretanto, na década de 1910, a propriedade individual e absoluta já estava em transformação. Em 1911, o jurista francês Léon Duguit definiu a propriedade como uma “função social” durante uma série de palestras ministradas em Buenos Aires. O termo “função social” circulava no Brasil desde o século XIX, associado ao positivismo comtista e apropriado por juristas brasileiros para justificar a função das instituições jurídicas na conservação da ordem social. A vertente transformadora do conceito defendida por Duguit, que esvaziava a propriedade caso esta não fosse utilizada para o bem comum, só ganharia espaço por aqui mais tarde, durante a Constituinte de 1934.

Porém, o próprio Beviláqua, ao comentar o Código de 1916, criticou o absolutismo do conceito de propriedade. Para ele, o Código nascera anacrônico porque desconsiderava a influência francesa e as limitações impostas pelo bem comum, positivadas tanto na Constituição quanto em outras seções do próprio Código. Entre estas, as limitações relacionadas à desapropriação para fins de embelezamento e saneamento urbano, instrumento central do intervencionismo estatal republicano.

Finalmente, a década de 1910 marcou as raízes da derrocada do contratualismo desregulamentado. A crise econômica gerada pela Primeira Guerra Mundial, o consequente recrudescimento da exploração do trabalho, as ideias socialistas e anarquistas em circulação e a Revolução Russa contribuíram para a intensificação das mobilizações operárias nos grandes centros urbanos. A greve geral de 1917, iniciada em São Paulo, traria à tona reivindicações pela regulamentação dos trabalhos noturno, infantil e feminino e pelo aumento salarial, para acompanhar a inflação galopante.

O impacto das lutas dos trabalhadores na doutrina jurídica já podia ser registrado no início da década de 1920. No livro *A questão social* (1920), o administrativista Augusto Olímpio Viveiros de Castro defendia a utilização do poder de polícia do Estado — instrumentalizado durante a década anterior para controlar o crescimento urbano e a economia — na regulação das relações de trabalho. Marcando sua posição reformista, Viveiros de Castro escreveu que nem o individualismo exacerbado nem o socialismo eram caminhos para o desenvolvimento da nação. Um equilíbrio que, até hoje, procuramos.

3 *Albert Fishlow*
A República na Nova Ordem Internacional

A segunda década do século XX possivelmente apresentou a maior variabilidade da economia política brasileira, interna e externa, em um único período de dez anos. O período começou com expansão entre 1910 e 1912, uma sequela da *Belle Époque* precedente. O crescimento anual registrado foi de cerca de 6%, estimulado pela continuação do investimento estrangeiro e pelas exportações de café. Isso não poderia durar para sempre, pois a hostilidade internacional se intensificaria e uma desaceleração cíclica ocorreria no mundo desenvolvido.

Em meados de 1914, a situação se tornou muito pior. A renegociação da dívida externa, sob a liderança dos Rothschild, foi necessária para assegurar a capacidade de sobreviver ao fim da aderência ao padrão-ouro, bem como à queda dos preços do café.

Rememorando. O Brasil, com exportações e importações crescentes, além de aumento do investimento estrangeiro, havia se comprometido em 1906 com duas novas e importantes políticas.

Uma delas era o Convênio de Taubaté, negociado pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e não pelo governo federal. Fundos externos foram fornecidos para permitir a compra doméstica e o armazenamento da safra de café recorde e evitar a queda dos preços internacionais. Tal acordo também inovou em termos de financiamento. Os comerciantes estrangeiros de café por fim suplantaram o Banco do Brasil no apoio ao programa, com sacas de café armazenadas no exterior. Esse arranjo, com estoques domésticos, voltaria a se repetir em 1917, mas com menos sucesso, e depois em 1922.

Uma segunda mudança relevante em 1906 foi a adoção de uma taxa de câmbio fixa apoiada pelo ouro, que começara a se acumular nas mãos do governo como resultado da melhoria cíclica do comércio internacional e da expansão do investimento estrangeiro. Esse também era um objetivo dos cafeicultores para impedir que a apreciação da taxa de câmbio reduzisse seus rendimentos em moeda doméstica. Dessa vez, o governo federal acedeu, aderindo a uma Caixa de Conversão e garantindo uma taxa de câmbio estável. Assim, os brasileiros tinham assegurada a constância de seus depósitos. A presunção era que não houvesse alteração na inflação doméstica.

Condições externas favoráveis não duram para sempre. Como o crescimento desacelerou após 1912, o investimento estrangeiro começou a declinar. Mas a deterioração das perspectivas das exportações foi a mudança que mais comprometeu a viabilidade do modelo de crescimento do pré-guerra. Os preços da borracha haviam despencado depois de um pico em 1910, sob o impacto do rápido crescimento da oferta proveniente das novas plantações coloniais inglesas e holandesas no sudeste da Ásia, que contavam com marcado diferencial de produtividade a seu favor.

O comportamento desfavorável das exportações de borracha fora compensado, contudo, pelo substancial aumento no preço do café a partir do fim de 1910, resultante do sucesso do programa de valorização. Entretanto, em 1913, uma ação antitruste movida nos Estados Unidos contra os detentores dos estoques da supersafra de 1906 — comprados com o aval do governo federal, ainda não vendidos e retidos em Nova York — obrigou a venda desses excedentes, revertendo a tendência à alta dos preços.

Houve queda no superávit comercial e consequente incapacidade de a Caixa manter a conversão da moeda nacional em ouro. Os bancos comerciais domésticos tiveram de reduzir seus empréstimos, criando escassez de crédito. Isso finalmente levou ao fim do padrão-ouro e a uma desvalorização considerável da moeda que alcançou um terço em 1916. Também levou a mais um empréstimo dos Rothschild e à reestruturação da dívida externa em 1914, sem pagamentos do principal até a década seguinte.

Logo depois, a Grande Guerra começou. O Brasil nela entrou apenas seis meses antes de seu término, após a decisão dos Estados Unidos de fazê-lo. Bem antes disso, as consequências domésticas já eram sentidas. O comércio fora afetado quase imediatamente. As importações eram em boa parte de origem europeia, e a oferta secou quando a atenção se voltou para as prioridades militares. Além disso, o país dependia de fontes estrangeiras para quase todos os bens de capital. Não havia mais investimento estrangeiro. A substituição de importações recebeu um impulso significativo, em particular, dos têxteis, cuja origem, em época de paz, residira principalmente na Inglaterra. Com a guerra declarada em agosto de 1914, esse comércio diminuiria muito.

Começou um debate acadêmico que ganharia força quando Roberto Simonsen assumiu a questão, no final da década de 1930. Aqueles que viram a guerra como um forte estímulo à industrialização doméstica eram nacionalistas que queriam usar essa experiência como prova da ênfase dada por eles à substituição de importações de manufaturas como um requisito fundamental para o desenvolvimento sustentado. Entre os contemporâneos envolvidos estavam Alberto

Torres e Oliveira Viana, que, juntos com Simonsen, foram rotulados de conservadores progressistas. Eles não queriam subverter o sistema, apenas guiá-lo numa outra direção. Aceitavam a liderança das elites oligárquicas e não pretendiam derrubá-las.

Com efeito, eles respeitavam totalmente a república oligárquica, que permaneceu dominada pela economia do “café com leite”, liderada por São Paulo e Minas Gerais. Esses intelectuais pregavam para uma nova burguesia urbana, que eles esperavam converter em seus seguidores num novo mundo em que o Brasil estaria destinado a ter maior importância. Eles diferiam, principalmente, pela força de sua crença de que a agricultura doméstica se beneficiaria da industrialização por substituição de importações.

A partir dos anos 1950, o grau de desenvolvimento atingido durante a Primeira Guerra Mundial se tornaria assunto de interesse. Economistas como Celso Furtado, Conceição Tavares e Raúl Prebisch pronunciaram-se, em primeiro lugar, na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), produzindo estatísticas que arguiam na direção de um grande efeito. Aníbal Villela e Wilson Suzigan organizaram dados sistemáticos, assim como Claudio Haddad e outros. Eles mostraram sobretudo que o desempenho da economia no tempo da guerra tinha sido pior e não melhor. As manufaturas brasileiras foram prejudicadas pela incapacidade de garantir bens intermediários e de capital necessários para uma produção maior. Os têxteis de algodão foram uma exceção, não a regra.

Com o final da guerra, quando a Europa começou a se recuperar, ocorreram mudanças estruturais importantes no Brasil. Na economia, o país logo passou a aprofundar sua base industrial, com os lucros do tempo da guerra disponíveis para financiar o tão necessário investimento. Em contrapartida, houve uma redução significativa nos salários reais domésticos, o que contribuiu para o advento de uma grande greve em julho de 1917. Aqui o governo revelou sua verdadeira base, reagindo de maneira dura e inequívoca contra os grevistas que buscavam voz e participação. Quando a revolução bolchevique eclodiu, em outubro daquele ano, houve mais motivos ainda para a ação restritiva contra o que parecia ser uma contrapartida local.

O desempenho da economia brasileira nos primeiros anos que se seguiram ao armistício de 1918 foi profundamente influenciado pelo rápido mas violento movimento de auge e recessão então experimentado pelas principais economias aliadas. O *boom* internacional, iniciado em 1919, traduziu-se em aumento generalizado dos preços das *commodities*. Esse efeito foi exacerbado no caso do Brasil pela sensível restrição na capacidade de oferta mundial de café causada por uma intensa geada em 1918. Houve um aumento

explosivo das exportações brasileiras, provocando um grande superávit comercial em 1919, relançando a economia em ágil recuperação após a relativa estagnação em 1918.

O rápido *boom* nos países industriais, entretanto, teve vida curta. Em resposta à subida da inflação, tanto os Estados Unidos quanto o Reino Unido adotaram políticas monetárias altamente restritivas, que resultaram em queda vertiginosa dos preços internacionais a partir de meados de 1920. A nova década se abriu, assim, com uma violenta queda das exportações brasileiras, que, além de ter efeito recessivo, causaria grande depreciação cambial a partir do segundo semestre daquele ano.

Um último ponto diz respeito à política externa. Na década anterior, o Brasil, sob a liderança do Barão do Rio Branco como ministro das Relações Exteriores, ampliara suas fronteiras, não pela força, mas por um apelo à jurisdição internacional. Sua morte, em 1912, e, mais importante, a Grande Guerra de repente alteraram as relações externas de duas maneiras.

Primeiro, a guerra levou a uma expansão do investimento e do interesse estrangeiro por parte dos Estados Unidos. O Brasil foi o único país da América Latina a entrar no conflito como aliado dos norte-americanos. Isso refletia parcialmente o incômodo dos brasileiros com a incapacidade britânica de sustentar seu fluxo de capital e de bens intermediários essenciais. A participação norte-americana no comércio e no investimento estrangeiro aumentou. Pela primeira vez, importações e investimentos começaram a se originar nos Estados Unidos. As exportações de café já se destinavam para lá, mas pouco mais. Agora esse desequilíbrio mudaria dramaticamente.

O Itamaraty engajou-se de maneira mais acirrada com os diplomatas britânicos que procuravam garantir o retorno à relação comercial anterior à guerra. Isso não mais se deu. A produção nos Estados Unidos de automóveis, petróleo e outros produtos novos, como o rádio e os filmes, dominaria a concorrência britânica. De modo semelhante, o capital dos Estados Unidos fluiria em quantidades cada vez maiores durante a década de 1920.

Pelo lado diplomático, o Brasil foi a Versalhes e emergiu como a entidade latino-americana nas negociações que conduziriam à criação da Liga das Nações, em abril de 1919. Essa presença internacional alterada não levou, em última análise, à desejada posição entre as grandes potências. Outros países latino-americanos contestaram o primado do Brasil. Em 1926, o Brasil optou por se retirar da Liga quando sua posição não foi igualada à das maiores potências — excetuados os Estados Unidos, que desde o início não haviam ratificado o tratado. Essa, entretanto, é uma longa história, ocorrendo além da turbulenta década que se estendeu de 1910 a 1919.

4. 1920-1929
Ocaso da Primeira República

Cronologia

1920: Criação da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, regulamenta no início do ano seguinte
11 a 17/2/1922: Semana de Arte Moderna em São Paulo
1/3/1922: Eleição de Artur Bernardes, que toma posse em 15 de novembro
25/3/1922: Fundação do PCB
5/7/1922: Primeira Revolta Tenentista, no Forte de Copacabana
7/9/1922: Centenário da Independência
28/10/1922: Marcha dos fascistas sobre Roma. Em 31/10/1922, Mussolini é nomeado primeiro-ministro
24/1/1923: Lei Eloy Chaves inaugura a previdência social no Brasil
14/12/1923: Pacto de Pedras Altas encerra a Revolução de 1923, no Rio Grande do Sul
1924: Missão Montagu de peritos financeiros ingleses recomenda política monetária e fiscal altamente restritiva
5/7/1924: Segunda Revolta Tenentista, em São Paulo. Cidade bombardeada. Início da Coluna Miguel Costa–Prestes (1925-1927)
19/12/1924: Criação do Instituto Paulista de Defesa Permanente do Café, redenominado Instituto do Café do Estado de São Paulo em 1926
1926: O Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo tem seu capital aumentado. No ano seguinte, passa a se chamar Banco do Estado de São Paulo
1926: Em convênio com outros estados produtores e com vultoso empréstimo em Londres, o Instituto do Café do Estado de São Paulo inicia a chamada valorização "permanente" do café
1/3/1926: Eleição de Washington Luís, que toma posse em 15 de novembro
3/9/1926: Única reforma da Constituição de 1891. Entre outras mudanças, aumenta o poder do presidente da República para intervir nos estados e atribui ao Congresso legislar sobre o trabalho
18/12/1926: Retorno ao padrão-ouro com a reinstalação da antiga Caixa de Conversão, agora denominada Caixa de Estabilização
8/1929: Fundada a Aliança Liberal de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba, de apoio a Getúlio Vargas, em oposição a candidatura de Júlio Prestes, apoiado por São Paulo e outros estados
11/10/1929: Chega ao fim a valorização paulista "permanente" do café; os preços do produto caem a um terço de seus níveis anteriores
29/10/1929: Quebra da Bolsa de Nova York

1 *Boris Fausto*

Os ruidosos anos 1920

No quadro da Primeira República, 1922 foi um ano especial, marcado pela diversidade de acontecimentos. Em 5 de julho, ocorreu o episódio dos 18 do Forte de Copacabana, abrindo o ciclo dos movimentos tenentistas; em 15 de novembro, tomou posse na Presidência da República o mineiro Artur Bernardes; antes, em março, um grupo de trabalhadores, em sua maioria provenientes do anarquismo, fundara o Partido Comunista do Brasil.

Os dois primeiros fatos citados tiveram imediata repercussão; o último só ganharia importância anos mais tarde, quando o PCB se tornou um dos protagonistas do jogo político, embora quase sempre na ilegalidade. Na época da criação do partido, ocorria um refluxo do movimento operário autônomo, acompanhado por algumas leis específicas de proteção ao trabalho, caso da Lei Previdenciária Eloy Chaves, editada no governo Bernardes.

O episódio dos 18 do Forte de Copacabana teve um conteúdo altamente simbólico e um desfecho sangrento. Dezessete militares da guarnição, aos quais se somou um civil, cercados no forte após intenso bombardeio, decidiram realizar uma marcha suicida pela praia, “em nome da honra do Exército”. Quase todos foram mortos, destacando-se, entre os que sobreviveram, os tenentes Siqueira Campos e Eduardo Gomes.

A ação foi precedida de um quadro político agitado, no curso da campanha às eleições de março de 1922, em que se opuseram Artur Bernardes e Nilo Peçanha. A animosidade dos setores militares contra Bernardes cresceu com a publicação de uma carta no jornal carioca *Correio da Manhã*, em outubro de 1921, supostamente enviada por ele ao político mineiro Raul Soares. No texto havia críticas grosseiras a Hermes da Fonseca (como “esse sargentão sem compostura”), que assumira a presidência do Clube Militar. A autoria das cartas — na verdade, foram duas — só foi definitivamente apurada com a confissão dos falsários, logo após as eleições. Acrescente-se ao episódio o fechamento do Clube Militar e a prisão de Hermes da Fonseca, por ter protestado contra a utilização de tropas do Exército em confrontos políticos de Pernambuco.

O chamado “Segundo 5 de Julho” explodiu em São Paulo dois anos após a rebelião do Forte de Copacabana, visando expressamente

derrubar o presidente Bernardes. Os revolucionários assumiram o controle de São Paulo por mais de 20 dias, mas sofreram o bombardeio das forças do governo por meio da artilharia e da aviação, daí resultando mortes e grande destruição. Depois de decidirem abandonar a cidade, os “tenentes”, sob o comando do general reformado Isidoro Dias Lopes, percorreram a região noroeste do estado e se encontraram no Paraná, em abril de 1925, com os insurgentes gaúchos liderados por Luiz Carlos Prestes.

Desse encontro surgiu a lendária Coluna Miguel Costa–Prestes (Miguel Costa era oficial da Força Pública de São Paulo), que atravessou o interior do Brasil para propagar as ideias revolucionárias e levantar o povo contra as oligarquias. A Coluna realizou uma longa marcha até março de 1927, quando a maioria de seus remanescentes internou-se na Bolívia. Foi repelida pela população rural, contudo logrou forte ressonância simbólica nos centros urbanos.

Para buscar entender o movimento tenentista anterior a 1930, é necessário lembrar o óbvio: os chamados “tenentes” eram membros jovens das camadas intermediárias do Exército, com uma visão do país forjada nas escolas militares. Eles não eram os intérpretes da classe média, como muitas vezes se disse, embora gozassem de prestígio nesse setor da sociedade.

Integrantes de um movimento militar voltado a um só tempo para dentro e para fora das Forças Armadas, sob o primeiro aspecto os “tenentes” criticavam a estrutura da carreira militar, que dificultava o acesso aos postos mais elevados da hierarquia. Assim, seu alvo, até quase o fim da década de 1920, apontava não apenas para a oligarquia civil, como também para membros do alto escalão militar. Sob o segundo aspecto, o tenentismo defendia uma centralização das instituições, ao condenar o modelo federalista que teria reduzido o Brasil a 20 “feudos” desconexos, como dizia Juarez Távora. Ao mesmo tempo, os “tenentes” distanciavam-se do liberalismo, ao fazerem restrições às eleições diretas e ao sufrágio universal, insinuando a necessidade de se optar por um caminho autoritário para “regenerar” o país.

Voltando ao ano de 1922, convém assinalar que a eleição de Bernardes foi atropelada não só pelos militares, como também pela oposição civil. Contra o ex-presidente de Minas Gerais, apoiado por São Paulo, formou-se a Reação Republicana, inspirada pelo Rio Grande do Sul e reunindo ainda a Bahia, Pernambuco e o Rio de Janeiro. Seu candidato, Nilo Peçanha, tinha uma carreira peculiar. De origem modesta, era mulato, florianista, próximo a Hermes da Fonseca, e sua base política situava-se na oligarquia do estado do Rio de Janeiro, onde nascera.

Na campanha, os niilistas defenderam o corte dos gastos públicos

para conter a inflação — um tema caro aos gaúchos — e atacaram o “imperialismo dos grandes estados”, revelado no tratamento especial dado aos negócios do café. Embora Nilo Peçanha tenha sido derrotado nas eleições de 1º de março de 1922, a disputa demonstrou que o Rio Grande do Sul firmara-se como estrela de terceira grandeza no céu oligárquico, tanto mais quando em 1923 cessou a luta interna entre republicanos e libertadores, pelo Pacto de Pedras Altas.

O presidente eleito, Artur Bernardes, era um personagem austero, de poucas palavras e católico fervoroso. Impopular nas grandes cidades, em consequência da existência da inflação e de sua opção por medidas repressivas, recorreu a seguidas decretações de estado de sítio. Seu nome se ligou à instalação de uma sinistra colônia penal em Clevelândia, no atual estado do Amapá, para onde foram enviados anarquistas, loucos e simpatizantes do tenentismo.

Outro fator da impopularidade de Bernardes foi a vinda de uma missão inglesa, chefiada por Lord Montagu, para verificar o estado das finanças no Brasil, em face de um pedido de empréstimo aos banqueiros ingleses. Levantou-se uma grita na imprensa e nos meios políticos, sob a alegação de que o Brasil estava sendo tratado como simples colônia da Inglaterra.

No curso do governo Bernardes, ocorreria uma reforma da Constituição de 1891 com dois objetivos principais: de um lado, reduzir a liberdade individual, com a restrição ao *habeas corpus*, em consonância com os tempos agitados vividos no período; de outro, impedir gastos públicos desordenados pela introdução da possibilidade de veto parcial e não somente total, por parte do Executivo, à legislação aprovada pelo Congresso.

Com isso, tornava-se possível impedir o inchaço do Orçamento público por meio de emendas de todo tipo pelos legisladores — as chamadas caudas orçamentárias — sem, entretanto, invalidar toda a peça orçamentária. A resistência ao projeto pela minoria congressual foi uma demonstração de que a “política dos governadores”, idealizada por Campos Sales, não chegara a pôr fim às disputas entre os Poderes e à ação das minorias no Congresso.

As eleições de março de 1926 foram tranquilas. A rotação entre São Paulo e Minas Gerais se cumpriu com a eleição de Washington Luís, ex-prefeito de São Paulo e presidente do estado, embora fosse um “paulista de Macaé” por ter nascido nessa cidade fluminense. Ele concentrou esforços num programa de estabilização da moeda brasileira em nível considerado baixo — o chamado “câmbio vil”, na opinião de seus opositores. Como objetivo final, Washington Luís pretendia alcançar a conversibilidade ao padrão-ouro de todo papel-moeda em circulação, que, desse modo, deixaria de ter apenas valor fiduciário.

Quando o “clube de notáveis” da Primeira República começou a se reunir para encaminhar a sucessão de 1930, Washington Luís lançou na mesa uma carta surpreendente, propondo o nome do presidente de São Paulo, Júlio Prestes. Foi além, ao se negar a discutir nomes alternativos, mesmo paulistas. Essa atitude deu margem a diversas interpretações, entre elas a que enfatizava um fator psicológico: a “teimosia de Washington Luís”. Mas, por si só, a hipótese de causalidade psicológica não ia muito longe. É preciso levar em conta que Washington Luís via em Júlio Prestes, ex-líder da bancada paulista na Câmara, responsável pelo encaminhamento da matéria, a encarnação de seu tão sonhado plano estabilizador, que, aliás, fracassaria na torrente da crise de 1929.

Fora isso, o presidente ignorou a conjuntura de fragmentação da elite política de São Paulo, expressa no surgimento do Partido Democrático, em fevereiro de 1926. O PD foi um partido liberal-conservador, porta-voz da classe média tradicional, que se propunha a lutar contra a fraude eleitoral, via introdução do voto secreto, e pela liberdade de expressão. Entre seus nomes mais relevantes, figuravam professores da Faculdade de Direito e advogados de prestígio, como Francisco Morato, Waldemar Ferreira, Paulo Nogueira Batista e José Adriano Marrey Jr.

Diante da intransigência de Washington Luís na escolha de uma candidatura de consenso, uniram-se as forças políticas do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, além de outros estados, para formar, em meados de 1929, a Aliança Liberal. O PD integrou-se à aliança, o que representou uma rachadura nada desprezível na elite paulista. Entretanto, tão ou mais importante no desenrolar dos acontecimentos foi a eclosão da crise de 1929, ao originar desentendimentos entre o governo e os setores cafeeiros que pretendiam alcançar amplas medidas de proteção ao café.

O programa da Aliança Liberal, lançado em meados de 1929, expressava os interesses das classes dominantes regionais não associadas ao núcleo cafeeiro e às aspirações da classe média urbana. Enfatizava a necessidade de uma reforma que instituísse o voto secreto; a defesa das liberdades individuais; uma ampla anistia, com o que se acenava aos tenentes; medidas de proteção aos trabalhadores; o incentivo da produção nacional e não apenas do café.

Ninguém poderia imaginar, no segundo semestre de 1929, que o candidato lançado pela Aliança Liberal estaria no centro da vida política brasileira por quase um quarto de século. Na década iniciada em 1920, Getúlio Vargas não era um opositor intransigente, mas um político integrado ao regime oligárquico, escolhido por Washington Luís para ser ministro da Fazenda, cargo que ocuparia por alguns meses. Mas a ascensão de Getúlio já não pertence aos anos 1920, e,

sim, a uma história que começaria com a Revolução de 1930.

2 *Paula Andrea Forgioni e Ruy Pereira Camilo Júnior*

No meio do caminho tinha uma pedra

Os anos 1920 despertam a sensação de familiaridade e estranhamento. Sentimo-nos contemporâneos dos modernistas da Semana de 1922. Falamos seu português coloquial e bem brasileiro. Sua sociedade urbana, marcada pelos automóveis e pelo cinema, não nos parece tão distante quanto a rua do Ouvidor de Machado de Assis. Mas nos choca a despreocupação das pessoas daquela década com a miséria rural, a repressão ao operariado, o analfabetismo da maioria da população e a submissão das mulheres, privadas do direito de voto e socialmente tolhidas em seu desenvolvimento intelectual e em sua autonomia.

Embora o país padecesse sob a monocultura do café — que tornava a economia ciclotímica e dependente das oscilações do preço de um único produto —, os lucros dessa atividade eram reaplicados na indústria nascente e na infraestrutura das cidades, que rapidamente nasciam ou cresciam. As eleições "de bico de pena" perpetuavam as oligarquias estaduais, que, por sua vez, digladiavam-se pelo controle do governo da União. Mais impressionante do que a fraude eleitoral era a violência dos embates políticos, que se agravaram com as revoltas tenentistas.

Nos levantes de 1922, no Rio de Janeiro, e de 1924, em São Paulo, as forças rebeladas e as tropas legalistas não hesitaram em bombardear bairros populosos dessas cidades. O total descaso com a população civil ficou bem representado pela frase do governador paulista, Carlos de Campos, dita a Artur Bernardes, em apoio ao bombardeio de São Paulo pelo Exército: "Estou certo de que São Paulo prefere ver destruída sua formosa capital antes de destruída a legalidade do Brasil."

Era uma década de conflitos políticos, longos períodos de estado de sítio, inquietação social, efervescência cultural e incipiente diversificação econômica. As estruturas arcaicas chegaram a um ponto máximo de tensão, mas resistiram até a ruptura provocada pela Revolução de 1930.

As instituições jurídicas, nesse contexto, foram mais elemento de manutenção do *statu quo* do que instrumento de transformação. O direito dos anos 1920 em nada dialogava com os modernistas ou com os tenentes: era o domínio dos bacharéis liberais de prosa ainda

empolada. O direito de 1920 pode ser encaixado na polissêmica metáfora da pedra no meio do caminho, do célebre poema de Carlos Drummond de Andrade publicado em 1928: algo que obstaculiza, ou ao menos retarda, o avanço. Ao longo da década, mostrou-se mais repressivo do que libertador. Mesmo quando produzia alguma inovação, esta era tímida e restrita, e em geral insuficiente para resolver os conflitos aos quais se dirigia.

No campo do direito privado, o Código Civil entrara em vigor na década anterior consagrando um modelo patriarcal no direito da família; um conceito de domínio absoluto e calcado sobre a propriedade rural; a liberdade contratual, com poucas regras que a limitassem; a responsabilidade civil, assentada sobre a culpa. Não sofreria nenhuma modificação relevante por décadas.

A legislação comercial produzida nas décadas anteriores já regrara, de modo técnico, claro e moderno, os principais instrumentos para a atuação empresarial: títulos de crédito, falências, sociedades anônimas e a recém-criada sociedade por cotas de responsabilidade limitada. Não houvera mudanças relevantes nesse setor nos anos 1920 (a Lei de Falências de 1929, por exemplo, promoveu apenas pequenos ajustes no regime da lei de 1908). A principal evolução deu-se no campo da propriedade industrial: em 1927 criou-se a Diretoria-Geral de Propriedade Industrial para aprimorar o registro e a transferência de patentes e marcas no contexto da crescente industrialização.

Se houve pouca atividade legislativa no campo do direito privado, a doutrina viu ainda mais realçado o seu papel. Era necessário definir o sentido das normas jurídicas e conciliar as fontes, dando estabilidade e coerência à aplicação do direito. Carlos Maximiliano publicaria, em 1925, seu clássico e até hoje utilíssimo *Hermenêutica e aplicação do direito*. Por sua vez, em 1928, J.X. Carvalho de Mendonça concluiria o *Tratado de direito comercial brasileiro*, em oito volumes e 11 tomos, cuja publicação se iniciara em 1910. A obra inovava a literatura jurídica, até então concentrada em comentários legais, cursos ou reunião de arrazoados e discursos. Nas décadas subsequentes, os extensos tratados se tornariam o principal estilo doutrinário nos vários ramos jurídicos.

A persistência desse núcleo duro do direito privado — o Código Civil e a legislação extravagante comercial — criaria um ambiente institucional de coordenação entre os agentes econômicos. E também de estabilização de expectativas, canalizando os recursos gerados pela monocultura do café para investimentos em infraestrutura de escoamento da produção (principalmente ferrovias e portos), empreendimentos de indústria leve e serviços públicos urbanos.

Mas o crescimento urbano e industrial assim realizado amplificou os focos de tensão social preexistentes: a ausência de direitos

trabalhistas e o desamparo dos trabalhadores doentes, acidentados ou idosos. O Estado enfrentou essas questões de modo seletivo, voltando-se apenas para as categorias mais mobilizadas, sem realizar mudanças estruturais. Em 1923, a Lei Eloy Chaves inaugurou a previdência social no Brasil, levando a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os empregados de ferrovias e garantindo-lhes a estabilidade no emprego após dez anos de serviço. O mesmo modelo seria estendido a algumas outras profissões urbanas nos anos 1920.

Em 1925, assegurou-se o direito de férias remuneradas de 15 dias para os empregados de estabelecimentos comerciais, industriais e bancários. A criação legislativa dos direitos trabalhistas rompeu com a matriz de plena liberdade contratual adotada pelo Código Civil, ao regrar a locação de serviços, mas não foi acompanhada de uma estrutura institucional que garantisse a plena eficácia das novas regras.

Em 1927, o Código Mello Mattos adotou uma série de medidas protetivas relativamente aos menores de idade, proibindo qualquer trabalho dos que tivessem menos de 12 anos e a execução de atividades perigosas ou exaustivas antes dos 18. A maioridade penal passaria aos 18 anos. Embora focando primordialmente o menor em situação irregular (que seria tutelado pelo Estado), o novo Código de Menores reduziu o viés patriarcal do Código Civil, buscando impedir o abuso do pátrio poder.

O liberalismo da ordem jurídica da República Velha manteve o Estado afastado da atividade econômica. Mas sua sombra cresceu em dois setores: o da mineração e o financeiro. No campo da mineração, a Constituição de 1891 e o Código Civil de 1916 atribuíam a titularidade das minas do subsolo ao proprietário do solo. Além disso, inexistia qualquer restrição à atuação do capital estrangeiro no setor: a década foi marcada pela polêmica na opinião pública sobre a concessão de vastas lavras de minério de ferro à Itabira Iron Ore, companhia então controlada pelo norte-americano Percival Farquhar e que sofria intensos ataques de Artur Bernardes.

Verificaram-se duas pequenas mudanças legislativas: em 1921, a Lei Simões Lopes permitiu a desapropriação para exploração da lavra, pelo governo ou por terceiros, mediante concessão diante da inércia do proprietário, regrando a pesquisa mineral e consentindo a separação da mina do solo para fins de alienação ou arrendamento. Em 1926, a reforma constitucional vetaria a transferência a estrangeiros de minas e jazidas necessárias à segurança nacional.

No setor financeiro, em 1920 inaugurou-se a inspetoria geral dos bancos, aumentando os poderes de fiscalização da União. Entretanto, o vetor fundamental da década foi a transformação do Banco do Brasil em principal instrumento para a implementação das políticas

financeira e monetária, com atribuições de banco central. Lei de 1921 criaria a carteira de emissão e redescontos do Banco do Brasil, elevando significativamente o meio circulante e estabelecendo um emprestador de última instância durante mais uma crise na cafeicultura.

Tal papel, associado à concentração no Banco do Brasil do serviço de compensação de cheques, deu maior segurança para a expansão da moeda escritural e a redução do encaixe. A tendência inflacionária daí resultante foi atacada, em 1926, com a adoção gradual do padrão-ouro e da conversibilidade pelo governo Washington Luís: tentou-se transformar o Banco do Brasil em emissor de moeda conversível, mas a reforma foi abandonada com a crise de 1929.

O direito público mostrava-se enfraquecido diante da descentralização política e da relativa autonomia dos estados. Todavia, a tendência prevalecente ao longo da década foi a do crescimento da repressão penal e do fortalecimento da Presidência da República diante do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Congresso. O ápice do movimento foi a reforma constitucional de 1926, que, no entanto, não resolveu as contradições existentes nem ofereceu maior estabilidade ao sistema político. A ausência de uma reorganização eleitoral e de maior centralização administrativa tornou a reforma mero entreato para a cena final da Revolução de 1930.

A descentralização administrativa impediu uma atuação coordenada para a transformação social e complicou a integração econômica. Deem-se dois exemplos. Em 1920, criou-se um Departamento Nacional de Saúde Pública, mas sua atuação nos estados dependia de acordos entre a União e os entes federativos, o que prejudicava o eficaz combate às endemias disseminadas pelo país. Criticava-se também a descentralização da legislação processual e dos estatutos dos magistrados. Em 1930, o país teria 24 Códigos de processos estaduais e um federal, afetando a cobrança de dívidas entre as partes domiciliadas em estados diferentes.

A crescente repressão penal aos conflitos sociais era coerente com a célebre frase de Washington Luís, para quem "a agitação operária é uma questão que interessa mais à ordem pública que à ordem social": em 1921, o Executivo impediria a entrada ou expulsaria do país os estrangeiros "nocivos à ordem pública"; em 1923, a Lei de Imprensa fixaria severas sanções de prisão e multa para os crimes contra a honra e a violação de segredos de Estado; em 1927, a "Lei Celerada" permitiria ao governo fechar associações, sindicatos e partidos e proibir publicações e panfletos.

Uma das poucas normas liberalizantes em matéria penal foi o Decreto nº 16.588, de 1924, de inspiração francesa, que passou a admitir a suspensão condicional da pena para condenados a até um

ano de cárcere que não tivessem “revelado caráter perverso ou corrompido”.

O STF manteve-se relativamente independente, chegando a conceder *habeas corpus* em 1923 ao marechal Hermes da Fonseca e a outros envolvidos na Revolta dos 18 do Forte de Copacabana. No entanto, a reforma constitucional de 1926 enfraqueceu a Corte, ao vetar medidas judiciais contra intervenções federais, bem como contra atos praticados durante o estado de sítio. Também fulminou a “doutrina brasileira do *habeas corpus*”, restringindo-o à defesa da liberdade de locomoção e obstando seu manejo contra outros atos ilegais.

A mesma reforma constitucional fortaleceu o Executivo frente ao Congresso — por proibir as “caudas orçamentárias”, permitir o veto parcial de leis e estabelecer a prorrogação automática do Orçamento se não aprovado um novo — e ampliou as hipóteses de intervenção federal nos estados.

O olhar atento à evolução do direito nos anos 1920 revela o brotar de alguns traços autoritários do futuro Estado varguista. As coisas não mudaram do dia para a noite. O fascínio do estudo da história reside em identificar a força de certas tendências, moldando o cotidiano das sucessivas gerações.

3 *Winston Fritsch*

O ocaso da Primeira República

Os anos 1920 começaram e terminaram com duas das mais violentas flutuações econômicas experimentadas pela economia mundial contemporânea: o chamado "*boom* e recessão do pós-guerra", de 1919 a 1922; e a Grande Depressão, iniciada em 1929 e que duraria até os anos iniciais da década de 1930. No interregno entre esses dois choques a economia mundial viveu um período de surpreendente florescimento e reconstrução econômica. Os Roaring Twenties, coroados pelo retorno generalizado das economias nacionais independentes ao padrão-ouro e pela normalização dos fluxos de capital internacionais interrompidos pela guerra, foram marcados pela volta da estabilidade de preços e taxas de câmbio e por rápido crescimento econômico. Nesse ambiente, a economia e a política econômica brasileira nos anos 1920 mimetizaram de forma impressionante seu comportamento nos anos do pré-guerra.

O curto mas violento ciclo econômico do imediato pós-guerra deixou, como os "anos loucos" do início da República, um legado de profundo desequilíbrio fiscal e de pressões inflacionárias. Para sair da crise, o Brasil fez um enorme esforço de reconstrução fiscal e financeira, como na virada do século, novamente apoiado pela banca internacional. O ajuste recessivo aqui também coincidiu com o início de um período de veloz recuperação dos fluxos de comércio e investimentos internacionais e de superprodução de café, em meados da década. A coincidência desses fenômenos levaria a problemas e soluções de política econômica em 1926 praticamente idênticos aos de 1906: o retorno ao padrão-ouro, com a reinstalação da Caixa de Conversão, agora batizada Caixa de Estabilização, e um novo programa de intervenção — agora "permanente" e gerenciado por São Paulo — nos mercados internacionais de café. Seguiu-se, também como antes da Primeira Guerra, um período de crescimento bruscamente interrompido por um choque externo violento.

A história política brasileira, entretanto, não se repete. A crise do início da década de 1920 provocou tensões econômicas e sociais que agora operavam em um ambiente político diferente daquele do início do século. O mundo e, por reflexo, o Brasil haviam sofrido as impressionantes mudanças sociais e políticas causadas pela guerra, com a politização das classes médias urbanas, os primeiros

movimentos de oposição ao modelo oligárquico e a volta dos jovens militares à política. Nesse novo contexto, a crise do início da década criou importantes rachaduras na armadura política montada pelas elites na virada do século, a qual acabou por entrar em colapso sob o impacto devastador da Grande Depressão.

*

O processo de desmobilização militar, o fim do controle de preços e o afrouxamento monetário e fiscal nos países centrais em 1919 foram sucedidos por um rápido crescimento de demanda mundial que, com os canais normais de comércio ainda profundamente desorganizados, produziria um explosivo aumento dos preços das *commodities* que duraria até o segundo trimestre de 1920. No caso do café, esse efeito foi amplificado pela severa geada de 1918. O forte aumento das exportações, combinado ao efeito de uma política monetária austera seguida desde o início de 1919 até o terceiro trimestre de 1920, apreciaria o câmbio em cerca de 20% nesse período.

Contudo, com a reversão do *boom* internacional em meados de 1920, os preços do café despencaram. E, mesmo com a grande desvalorização cambial que se iniciou em meados de 1920, os preços em mil-réis caíram em mais de um terço entre 1919 e 1920. A crise do café trouxe de volta a pressão pela defesa dos preços, enquanto a rígida política monetária gerava um acalorado debate sobre a necessidade de se atribuírem poderes de emissão para redesconto de títulos comerciais ao Banco do Brasil. Essas propostas não estavam desvinculadas e, desde sempre, o setor privado fazia *lobby* para a criação de um mecanismo que desse mais poder de financiamento aos bancos nacionais em tempos de crise.

A grande desvalorização cambial ocorrida entre 1920 e 1922 protegeria os exportadores dos efeitos da queda dos preços externos do café e o Brasil continuaria crescendo sob o impacto do forte aumento do gasto público desde 1920; e, nos dois anos seguintes, pela política monetária extremamente expansionista que se seguiu à criação da Carteira de Redesconto do Banco do Brasil, no início de 1921. É interessante notar que a expansão monetária e a desvalorização cambial não se transmitiram aos preços, que permaneceram razoavelmente estáveis até 1922 pela importação da intensa pressão deflacionária nos países centrais entre 1920 e 1923.

A eleição do mineiro Artur Bernardes originaria o primeiro importante conflito sucessório da República, quando quatro grandes estados lançaram um candidato de oposição e revoltas militares ocorridas antes da posse do presidente eleito levaram à decretação de um prolongado estado de sítio. A aliança “café com leite”, que

sustentou a vitória de Bernardes, fundava-se em um frágil acordo tácito sobre a entrega do comando da política econômica aos paulistas. O ministro da Fazenda, Sampaio Vidal, era fervoroso defensor da concessão de poderes de emissão fiduciária ao Banco do Brasil e do apoio federal a um programa permanente de defesa do café — propostas que eram anátemas para influentes conservadores em política monetária e fiscal que, com eles, dividiam o ouvido do presidente.

O teste dessa aliança veio com a supersafra de café de 1923, cujo financiamento foi feito pelo recém-criado Banco do Brasil emissor, causando expansão monetária adicional aos crescentes empréstimos do banco ao Tesouro. A rápida deterioração do balanço comercial levou a taxa de câmbio a um terço do nível do pré-guerra, a qual, associada à elevada expansão de crédito, alimentou a explosão da inflação naquele ano. Em resposta, o governo tentou, desesperadamente, recompor reservas internacionais e readquirir o controle sobre as políticas monetária e cambial, através da negociação de um empréstimo externo que lhe permitisse amortizar a significativa dívida de curto prazo que o Tesouro gerara com o Banco do Brasil.

Os banqueiros ingleses, porém, condicionaram o empréstimo aos conselhos de uma missão de especialistas que chegou ao Brasil no início de 1924. Não surpreendentemente, em meados daquele ano os banqueiros ingleses recomendaram importante reforma tributária, ajuste fiscal e não envolvimento em esquemas de valorização do café. Os ingleses reagiram horrorizados ao projeto de banco central dos paulistas, recomendando sua total independência do governo.

Entretanto, quase ao mesmo tempo das recomendações da missão, o governo inglês proibiu o lançamento de empréstimos externos em Londres como parte dos preparativos para o fortalecimento da libra, visando ao retorno ao padrão-ouro e à paridade de antes da guerra. Para complicar ainda mais as coisas, novas revoltas militares explodiram em várias cidades em julho de 1924. A mais violenta, em São Paulo, levou semanas para ser controlada pelas tropas legalistas. O estresse financeiro causado pela guerra civil em São Paulo e o financiamento de altos e imprevistos gastos militares exigiram ainda mais financiamentos aos setores bancário e público pelo Banco do Brasil, intensificando o descontrole monetário.

Vendo-se sem alternativas, Bernardes rompeu com Vidal e seu grupo, transferiu definitivamente ao estado paulista a responsabilidade pelo programa de estabilização de preços do café e, no início de 1925, iniciou um período de vigorosa contração monetária, deflação e apreciação cambial que duraria até fins de 1926. A apreciação cambial de 18% ocorrida entre 1925 e 1926 refletiria também o efeito exógeno do começo da recuperação

europeia e o início de investimentos norte-americanos e ingleses com o fim do embargo em Londres.

Assim, tal como na primeira década do século, quando as consequências do ajuste da austera política monetária e fiscal da segunda metade do governo Bernardes já se faziam sentir, teve início em 1925 uma sustentada recuperação da economia mundial, com impacto positivo sobre as exportações. E como saldo dessas políticas, referendadas pelo expressivo empréstimo de 1926, houve a reabertura dos mercados internacionais de capital para o Brasil. O acelerado aumento das receitas cambiais enquanto as importações ainda estavam deprimidas, em virtude das políticas restritivas, causaria importante apreciação cambial, alterando rapidamente o problema para o qual as políticas contracionistas haviam sido desenhadas.

O resultado foi, como no início do século e como em vários outros países primário-exportadores, o retorno ao padrão-ouro, com a criação em 1926 da Caixa de Estabilização, exatamente nos moldes da Caixa do pré-guerra, mas à taxa de câmbio corrente, 50% inferior ao nível de antes da guerra, adaptada aos novos níveis de preços e rendas existentes depois das enormes transformações ocorridas desde então. Note-se que, mais do que prevenir que os esperados superávits externos se traduzissem em apreciação cambial, o retorno ao padrão-ouro trazia dividendos políticos significativos que iam muito além do suporte do setor exportador, uma vez que os superávits externos provocavam expansão monetária automática sob o regime de câmbio fixo.

O acesso continuado do Brasil aos mercados internacionais de capital era, no entanto, incompatível com o retorno do apoio federal à valorização do café, pois este era anátema tanto para o governo norte-americano quanto para os banqueiros ingleses do governo federal. Portanto, mesmo Washington Luís, o sucessor paulista de Bernardes, manteve a responsabilidade da defesa nas mãos dos estados produtores liderados por São Paulo, que geravam recursos através de uma taxa sobre os produtores. Em fins de 1926 o governo de São Paulo conseguiria um grande empréstimo através do banco Lazard, que não integrava os sindicatos liderados por Rothschild, o banqueiro do governo federal desde o Império.

Esse novo sistema, fundamentalmente paulista, de defesa "permanente" do café — baseado na retenção dos estoques em armazéns no interior financiados pelo sistema bancário privado e tendo como emprestador de última instância o Banco do Estado de São Paulo — apresentava uma fragilidade que poderia contaminar a estabilidade macroeconômica. Dependendo da magnitude dos estoques, a coincidência entre uma supersafra e a reversão das condições extremamente favoráveis então vigentes nos mercados

mundiais, a ponto de afetar a capacidade de endividamento externo de São Paulo, poderia ter efeitos devastadores.

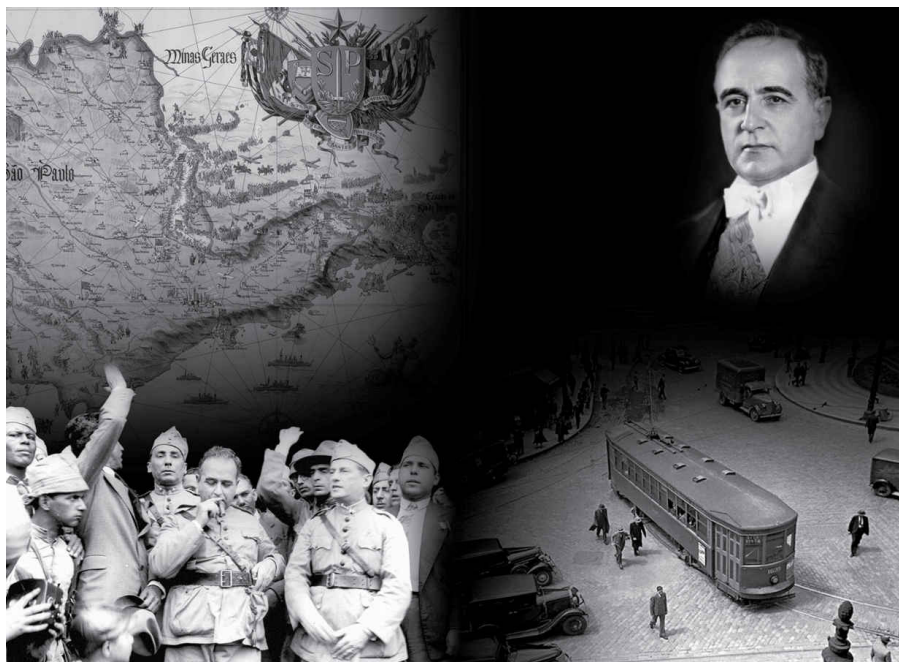
Pois foi exatamente essa tempestade perfeita que sobreveio, progressivamente, a partir do fim de 1928 e durante 1929, interrompendo o círculo virtuoso de superávits fiscais, a expansão monetária e o crescimento econômico iniciado em 1926. A primeira má notícia surgiu em meados de 1928, quando o aperto monetário iniciado nos Estados Unidos paralisou os empréstimos internacionais, enquanto as previsões da safra de café de 1929 apontavam para um novo choque de oferta logo após a safra recorde de 1927.

A resposta do governo à súbita mudança da situação externa foi, naturalmente, a de defender o regime cambial impondo condições mais restritivas ao redesconto do Banco do Brasil, o que provocou dificuldades adicionais ao financiamento do café. Teve início então uma longa disputa entre o governo federal e os gestores da defesa do café sobre a necessidade de liquidação mais rápida dos estoques.

Chegou mesmo a haver um apoio emergencial, mas, à medida que ficava claro que empréstimos internacionais não viriam no curto prazo, o Banco do Brasil suspendeu o redesconto e os preços entraram em colapso contínuo em setembro de 1929. No fim de 1930 teriam caído para cerca de um terço, a maior queda experimentada por uma *commodity* durante a Grande Depressão.

Numa atitude desesperada, o governo se agarrou firmemente à defesa do padrão-ouro, a política-símbolo de seu governo e cuja continuidade o presidente tentou garantir com a sucessão de um candidato paulista. Tal fato causaria pela primeira vez uma cisão entre mineiros e paulistas, quebrando o pacto não escrito de poder do regime. A decisão de não abandonar o padrão-ouro, no contexto de um choque externo de gigantesca magnitude que se aprofundaria implacavelmente ao longo de 1930, causou contração monetária que precipitou o colapso da atividade econômica, amplificando as tensões políticas que levariam ao golpe militar e ao ocaso da Primeira República, em outubro de 1930. Começava a era Vargas.

5. 1930-1939

Modernização conservadora

Cronologia

1/3/1930: Eleição de Júlio Prestes, que não chega a assumir a Presidência
26/7/1930: Assassinato de João Pessoa, vice da chapa de Getúlio Vargas, que perdeu a eleição para Prestes
8/1930: Esgotamento das reservas da Caixa de Estabilização; entre 1930 e 1931 o mil-réis se desvaloriza em 55% em relação ao dólar
24/10/1930: Vitória da Revolução de Outubro. Posse de Getúlio Vargas em 3/11/1930
1/1931: Intervenção federal no Instituto do Café do Estado de São Paulo e posterior criação do Conselho Nacional do Café
19/3/1931: Lei de Sindicalização
1931: Centralização das operações cambiais do Banco do Brasil
21/9/1931: Reino Unido abandona o padrão-ouro
10/1931: Terceiro *funding loan* reduz a um terço o serviço da dívida externa pública federal
1931: Início da destruição dos estoques de café. Até 1943, mais de 70 milhões de sacas do produto já haviam sido destruídos
24/2/1932: Código Eleitoral criado pelo Governo Provisório assegura pela primeira vez o voto feminino no Brasil
9/7/1932: Início da Revolução Constitucionalista de São Paulo
7/10/1932: Fundação da Ação Integralista Brasileira
30/01/1933: Hitler é nomeado chanceler
2/1933: Criação do Departamento Nacional do Café, em substituição ao Conselho Nacional do Café
7/4/1933: Decreto nº 22.626 institui a chamada Lei da Usura, com controle das taxas de juros
15/11/1933: Instalação de Assembleia Nacional Constituinte
1934: Regime de taxas de câmbio múltiplas é adotado em substituição ao câmbio fixo de 1931-1933
16/7/1934: Nova Constituição. Getúlio Vargas é eleito pelo Congresso no dia seguinte
2/2/1935: Acordo comercial é firmado com os Estados Unidos
23, 24 e 27/11/1935: Aliança Nacional Libertadora promove revoltas em Natal, Recife e Rio de Janeiro
21/3/1936: Decretado estado de guerra com a alegação de “comoção intestina grave, com finalidades de subverter as instituições políticas e sociais”
11/9/1936: Criação do Tribunal de Segurança Nacional
10/11/1937: Golpe de Getúlio Vargas. Com apoio do Exército e da Marinha, implanta o Estado Novo e promulga nova Constituição. Fechamento do Congresso
1937: Suspensão dos pagamentos da dívida externa e centralização cambial
15/3/1937: Decretada intervenção no Distrito Federal
2/10/1937: Decretado estado de guerra
19/10/1937: Decretada intervenção federal no Rio Grande do Sul
11/5/1938: Tentativa frustrada de golpe promovida pela Ação Integralista Brasileira no Palácio Guanabara
1939: Retorno às taxas de câmbio múltiplas
1/9/1939: Início da Segunda Guerra Mundial

1 *Lúcia Maria Lippi Oliveira*

Os caminhos da centralização

A chamada Revolução de 1930 resultou do movimento rebelde comandado por Getúlio Vargas, candidato derrotado na eleição presidencial de 1930. Congraçou forças políticas civis e militares que, partindo do Rio Grande do Sul, marcharam sobre a capital da República. O objetivo era depor o presidente Washington Luís e impedir a posse de Júlio Prestes, candidato vencedor nas eleições e representante das elites situacionistas dos partidos republicanos da maioria dos estados.

Logo após a instalação do Governo Provisório foram criados o Ministério da Educação e Saúde e o do Trabalho, Indústria e Comércio. Este último, chamado de "Ministério da Revolução", implantaria medidas para regulamentar as relações entre capital e trabalho, tornando-se responsável pelo reconhecimento dos sindicatos, um para cada profissão. Essa unicidade sindical garantia o monopólio da representação tanto de patrões quanto de empregados.

Com a vitória do movimento, o Congresso foi fechado, assim como as Assembleias Estaduais e Municipais; os governadores dos estados (com exceção do de Minas Gerais) foram depostos; e a Constituição de 1891, revogada. O Governo Provisório passou então a nomear interventores para o governo dos estados.

Não por acaso a Primeira República ganhou o epíteto de "República Velha", já que o sistema eleitoral fraudulento do voto assegurava a manutenção das oligarquias atrasadas e arraigadas ao poder. O movimento interrompeu tal prática política, que, entre outras questões, inviabilizava que as elites dos estados periféricos e/ou políticos de oposição chegassem ao poder. Ao se tornar vitorioso, o movimento pôde se autoproclamar revolução.

Os anos seguintes foram marcados por uma luta entre políticos que acreditavam ser possível corrigir os problemas da República oligárquica, em que poucos votavam e os resultados eleitorais eram falsificados; e outros, entre os quais estavam os jovens oficiais que ficaram conhecidos como "tenentes", que pregavam um governo centralizador e ditatorial. Para os tenentes e seus aliados, que se organizaram no "Clube 3 de Outubro", o retorno à ordem democrática só deveria acontecer depois que o poder oligárquico tivesse sido desarticulado.

Um dos pomos da discórdia foi a nomeação de interventores para os governos estaduais. Caso particularmente grave foi o de São Paulo, onde os interventores nomeados entraram em confronto com poderosas forças políticas estaduais. Isso acabou por dar origem à guerra civil de 1932, movimento rebelde que obteve a adesão da maioria dos paulistas e foi esmagado pelo governo central, sendo suas lideranças presas ou exiladas. A força e a importância desse movimento foram tais que, mesmo derrotado, passou a ser chamado de Revolução Constitucionalista, razão pela qual o dia 9 de julho é feriado no estado de São Paulo.

A vida política oficial seguiu com a criação da Justiça Eleitoral e a convocação de eleição de deputados para compor uma Assembleia Constituinte. O Código Eleitoral editado em 1932 previa que, ao lado da bancada eleita por sufrágio universal, direto e secreto, haveria outra bancada, eleita indiretamente por delegados dos sindicatos reconhecidos pelo estado. A Constituinte teve então, entre seus 214 eleitos, 40 representantes classistas.

Uma nova Constituição foi aprovada em 1934, sendo Getúlio Vargas eleito indiretamente para a Presidência da República. Os liberais, que consideravam os tenentes super-representados no Governo Provisório, conseguiram na Constituição algum controle sobre o Executivo federal, assegurando o predomínio sobre o Legislativo. A Constituição foi avaliada por Vargas como fora do espírito da época, embora ali tenha sido introduzida a representação classista, considerada um novo formato de atuação política, distinto da partidária.

A perspectiva de mudança criava sonhos e frustrações e abria espaço para o surgimento de outros movimentos que passariam a atuar na política nacional. Um deles foi a Ação Integralista Brasileira (AIB), movimento de massas fundado em 1932 que teve crescimento exponencial em seus cinco anos de existência. Obteve adesão de setores médios da sociedade, das Forças Armadas, de organizações ligadas à Igreja Católica. A AIB recebia influência de movimentos congêneres de Portugal, com Salazar, da Espanha, com Franco, e da Itália, com Mussolini.

O outro movimento foi a Aliança Nacional Libertadora (ANL), criada em 1935, e que constituía uma frente reunindo comunistas, socialistas e liberais desiludidos, assim como setores hierarquicamente inferiores das Forças Armadas. Sua inspiração tinha a ver com as frentes populares organizadas para enfrentar o fascismo na Europa. A ANL preparou um movimento armado que atuou em Natal, em Recife e no Rio de Janeiro visando derrubar o governo Vargas. A partir de então desencadeou-se uma forte repressão a todos os opositores do regime e emendas constitucionais foram aprovadas pelo Congresso,

dando poderes especiais ao Executivo. Uma Lei de Segurança Nacional anteriormente aprovada previu várias medidas de controle e repressão, incluindo a censura aos meios de comunicação, a prisão para manifestantes e grevistas e o fechamento de sindicatos considerados suspeitos.

A defesa de um governo autoritário e centralizador, que retirasse poderes do Legislativo e anulasse os poderes estaduais, foi ganhando força tanto nas propostas à direita, espelhando o fascismo, quanto à esquerda, copiando o comunismo.

Novas eleições presidenciais estavam programadas para 1938. Na campanha eleitoral três candidatos se apresentaram, cada um expressando as principais tendências políticas da época. José Américo de Almeida, representante das forças políticas mais próximas ao tenentismo e aos interventores do Norte e do Nordeste; Armando de Sales Oliveira, oposicionista, expressão dos políticos de São Paulo e dos defensores de um modelo mais liberal de política; e, por fim, Plínio Salgado, chefe máximo do integralismo.

Tal enfrentamento eleitoral acabou não acontecendo. A ameaça de um plano de insurreição comunista no Brasil abalou e impediu a realização das eleições. Tal plano, fictício (Plano Cohen), fora arquitetado nos subterrâneos da AIB e usado por setores das Forças Armadas que temiam as eleições e se opunham à sua realização.

Em 10 de novembro de 1937 o governo decretou o novo regime com o fechamento do Congresso, a dissolução dos partidos políticos e a suspensão das eleições. A AIB, que até então se sentia partícipe do núcleo de poder, foi igualmente fechada, o que levou um grupo de militantes integralistas a atacar o Palácio Guanabara em 1938.

Getúlio Vargas, com apoio das Forças Armadas e das forças políticas da maioria dos estados, assumiu a chefia do governo e apresentou ao país a Constituição de 1937, anulando a anterior, que durara apenas três anos. Dispondo a partir de então de plenos poderes, levou adiante um novo projeto de Estado, que vinha sendo gestado por ele ao longo de, pelo menos, toda a década de 1930.

As transformações na relação de Vargas com as Forças Armadas naquela década precisam ser mencionadas, ainda que brevemente. A quebra geral do princípio da disciplina, por levantes, rebeliões e revoltas da tropa, à direita e à esquerda, foi sendo contida e o princípio da hierarquia, traço central da organização militar, acabou vitorioso. De participantes secundários do movimento de 1930, as Forças Armadas se tornaram as fiadoras do golpe de 1937 e do governo Vargas. E foram elas que, tendo participado do esforço de guerra na Europa, tiveram protagonismo na deposição de Getúlio, em 1945.

A tomada do poder em 1930 e o golpe de 1937, com a decretação

da Constituição, abriram espaço para a construção de várias instituições que conferiam centralidade ao governo federal, agora denominado Estado Nacional ou Estado Novo. Instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), entre muitas outras, não nasceram de repente, foram sendo idealizadas ao longo da década e ganharam corpo e visibilidade no novo regime. Vários desses órgãos e institutos sobreviveram ao fim do Estado Novo e passaram a integrar o Estado brasileiro.

A passagem de parcela do poder dos governos estaduais para o governo central, é bom que se diga, recebeu apoio de muitos intelectuais, que construíram argumentos a favor do processo. Eles ajudaram a forjar a aceitação de um governo voltado para a construção de uma identidade nacional e que, ao mesmo tempo, se apoiava em formas de controle e de repressão. O lado ideológico do regime pode ser representado pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), com a direção de Lourival Fontes; e o lado repressor, pela polícia do Distrito Federal, sob a chefia de Filinto Müller.

O governo do Estado Novo pretendeu também dar uma resposta a comícios, greves, marchas e conflitos de rua que marcaram a vida política desde 1930 e que recrudesceram a partir de 1935. O regime enfrentou a demanda política no sentido de restabelecer a ordem e garantiu tanto repressão quanto propaganda, recebendo, ressalte-se, apoio de amplos setores urbanos da sociedade.

Cerimônias cívicas foram realizadas a partir de meados da década e forneceram importantes pistas a respeito das questões políticas e ideológicas em jogo. Uma delas, a cerimônia cívica referente ao Dia da Bandeira após a decretação do Estado Novo, foi exemplar. Tal cerimônia se voltou, em primeiro lugar, para o culto dos soldados mortos no Levante Comunista de 1935, o que reforçava o caráter de divisor de águas do episódio na política. Logo após a chegada do chefe da nação ao evento, teve lugar uma missa campal celebrada pelo cardeal Leme com a presença de irmandades e congregações católicas, expressando a sintonia entre Igreja e Estado.

As bandeiras estaduais hasteadas em 21 mastros foram retiradas por crianças das escolas públicas e substituídas pela bandeira nacional. As bandeiras estaduais foram queimadas em uma grande pira sob o som do Hino Nacional, entoado por coro de canto orfeônico regido por Villa-Lobos. Pode-se dizer que a queima das bandeiras tinha como alvo reafirmar que o foco da desordem se encontrava na política dos estados e que o novo regime se fundava na força do governo da União.

Para completar a cerimônia, o ministro da Justiça, Francisco

Campos, fez o discurso oficial e iniciou-se o desfile das delegações de estudantes e de trabalhadores, além de batalhões das Forças Armadas. Nesse congraçamento se podia notar o esforço para atrair a juventude, por meio do canto orfeônico e da educação física — disciplinas então implantadas nas escolas —, e também os trabalhadores e os membros das Forças Armadas.

Como nas demais ditaduras da época, buscava-se implantar uma política baseada na conquista das novas gerações e na integração das massas por meio de cerimônias grandiosas divulgadas pelo rádio (como no programa *Hora do Brasil*), pela fotografia e por filmes. Tudo isso forjou um novo desenho do Estado brasileiro como promotor da nacionalidade, garantidor dos direitos dos trabalhadores organizados em sindicatos, incentivador da industrialização e do desenvolvimento — traços que seriam reforçados na volta de Getúlio ao poder em 1950, agora pelo voto direto.

2 *Marcelo Fernandez Trindade*

A radicalização como risco à democracia

Uma simples informação dá boa medida do que foram os anos 1930 para o Brasil pela ótica do direito: durante a década vigoraram três Constituições, isto é, metade das que tivemos em 130 anos de República (ou praticamente metade, caso se considere a Emenda nº 1 de 1969 uma Constituição autônoma). E impressiona que, passadas quase nove décadas, o Brasil continue lutando com dificuldade para libertar-se de dilemas que tiveram grande protagonismo naqueles dez anos.

A década começou sob a República Velha e a Constituição de 1891, a primeira da República. Júlio Prestes fora eleito presidente em março de 1930 como representante da "política do café com leite". Mas o assassínio, em julho daquele ano, de João Pessoa, candidato derrotado a vice-presidente na chapa de Getúlio Vargas, fez irromper a Revolução de 1930, finalmente vitoriosa em novembro.

A Revolução fechou o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, instituiu o Governo Provisório e a ele atribuiu o exercício discricionário dos Poderes Executivo e Legislativo, até que fosse eleita uma Assembleia Constituinte — a qual, entretanto, não foi convocada nem prometida para data certa.

O Poder Legislativo passou a ser exercido por meio de decretos assinados pelo chefe do Governo Provisório, Getúlio Vargas. As garantias constitucionais foram suspensas (com exceção do *habeas corpus* para crimes comuns) e se criou um tribunal de exceção (o Tribunal Especial), para julgar crimes políticos e funcionais. Os estados passaram a ser governados por interventores, nomeados e demissíveis pelo chefe do Governo Provisório, aos quais cumpria nomear os prefeitos.

A Constituinte prometida só viria em 1933, após irromper e ser dominada a Revolução Constitucionalista de 1932, em São Paulo. Em julho de 1934 seria promulgada a nova Constituição. No período entre a subida ao poder do Governo Provisório e a Carta de 1934 foram editados alguns decretos que até hoje vigoram, ou que vigoraram por décadas. Tais normas (que não se confundem com os decretos-lei, surgidos apenas em 1937 e que reapareceriam em 1964) seriam recebidas pelo ordenamento jurídico como verdadeiras leis, após a promulgação das Constituições posteriores. Isso se deu por conta da

chamada recepção, que ocorre quando as normas anteriores são preservadas por uma nova Constituição, sendo com esta substancialmente compatíveis, evitando-se a derrogação de todo o sistema jurídico anterior, ao entrar em vigor a nova Carta.

Entre os decretos editados pelo chefe do Governo Provisório, ao menos dois merecem referência específica por sua relevância e longevidade. O Decreto nº 21.076/32, que criou a Justiça Eleitoral e adotou pela primeira vez o voto secreto, o voto feminino e o sistema de representação proporcional de votação, impondo grave golpe ao sistema coronelista vigente; e o Decreto nº 22.626/33, a chamada Lei da Usura, que tratou dos juros no país e que, em parte, ainda vigora.

Se o Código Eleitoral do começo da década de 1930 deve ser celebrado, o mesmo não se pode dizer da Lei da Usura. Vigorava, até a sua edição, a ampla liberdade de pactuação de taxas de juros em quaisquer contratos, estabelecida no Código Civil de 1916. Com a Lei da Usura criou-se um limite de 12% ao ano para os juros contratuais, o dobro da taxa legal de 6% ao ano já vigente para os juros devidos quando do atraso no cumprimento de obrigações — os chamados juros de mora.

Os *consideranda* da Lei da Usura são uma pérola. Ali se dizia ser preciso “regular, impedir e reprimir os excessos praticados pela usura” — assim mesmo, transformando o objeto, a usura, em sujeito —, considerando o “interesse superior da economia do país” de evitar que o capital tenha “remuneração exagerada, impedindo o desenvolvimento das classes produtoras”.

A verdade, entretanto, que não tardou a se revelar, era que a limitação da taxa de juros por lei simplesmente não funcionava, dada a impossibilidade prática de se controlarem as forças de mercado que formariam aquele preço na economia. O Brasil entrava, a partir daquele momento, em um modelo dual e contraditório quanto ao tratamento dos juros, que, lamentavelmente, persiste até hoje.

Por esse modelo, as taxas de juros do sistema financeiro formam-se livremente e as atividades do mercado são supervisionadas pelas autoridades competentes — atualmente o Banco Central do Brasil. Por outro lado, as taxas de juros em contratos que não envolvem instituições financeiras são limitadas pela lei — sob a alegação de que é preciso coibir a usura, mas, em verdade, restringindo-se sobremaneira a liberdade das partes para contratar livremente a remuneração pelo empréstimo de dinheiro.

Ou seja: sob o argumento de se evitar uma atividade ilegal — a agiotagem —, a lei passou a impedir a livre pactuação de taxas de juros pelos particulares em contratos eventuais de crédito, mesmo que estes não decorram do exercício reiterado (e por isso ilegal) de uma atividade de empréstimo por quem não seja a tanto autorizado. Com

isso, dado o risco jurídico da nulidade das estipulações, o modelo terminou por impor, na prática, a intermediação bancária como única forma de concessão de crédito a taxas de mercado.

O fantasma do tabelamento dos juros em taxa fixa vigorou até a instituição do Código Civil de 2002. Foi, por um bom tempo, acompanhado de outra ameaça, felizmente nunca regulamentada: a norma da Constituição de 1988 que visava estender aquele tabelamento ao próprio sistema financeiro — norma suprimida pela Emenda Constitucional nº 40/03.

O novo Código Civil melhorou o tratamento do tema, ao fixar como taxa máxima de juros entre os particulares a mesma dos juros de mora das obrigações com a Fazenda Pública (hoje uma taxa variável, denominada taxa Selic). Mas o problema do tratamento legal diferenciado entre os juros do sistema financeiro e os pactuados em contratos, criado pelo Governo Provisório em 1933, nunca mais deixou de existir entre nós.

O conflito do começo do Governo Provisório entre liberdade e representação popular (representadas pelo Código Eleitoral de 1932) e intervenção estatal (como na Lei da Usura, de 1933) foi aprofundado na Constituição promulgada em julho de 1934. A nova Carta, por um lado, deu status constitucional ao voto feminino e assegurou diversas liberdades individuais; mas, por outro, assegurou ao Estado um crescente papel na economia, introduzindo o tratamento da ordem econômica e social com clara inspiração na Constituição alemã de Weimar.

Relevante, nesse sentido, foi a limitação ao direito de propriedade pela Carta de 1934, o qual, segundo o documento, “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. Trata-se da introdução, em nosso direito, da função social da propriedade, ainda vigente.

Também coube à Constituição de 1934 a disciplina do trabalho em termos constitucionais e a criação da Justiça do Trabalho, cujos membros seriam eleitos metade pelos empregadores e metade pelos empregados. A Carta proibiu diferenças salariais pelo mesmo trabalho em razão de sexo, idade, nacionalidade e estado civil; limitou a jornada diária a oito horas; proibiu o trabalho de menores de 14 anos; criou o repouso semanal obrigatório e as férias remuneradas; e determinou o reconhecimento das convenções coletivas de trabalho.

É na Constituição de 1934 que se encontram, portanto, os elementos seminais que iriam compor, já na década de 1940 e sob a ditadura do Estado Novo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), editada em 1º de maio de 1943.

Apesar de sua inegável relevância, a Constituição de 1934 teve vida atribulada e curta. Editada quando a realidade brasileira já

refletia os embates na Europa entre democratas e fascistas (entre nós representados pelos integralistas), socialistas e comunistas (representados pelo PCB e, a partir de 1935, pela Aliança Nacional Libertadora, rapidamente tornada ilegal), a Carta testemunharia as revoltas da Intentona Comunista de novembro de 1935 e a decretação do estado de guerra em outubro de 1937, para então ser atropelada pelo golpe de novembro de 1937, que instituiu o Estado Novo.

Getúlio Vargas, que fora eleito presidente pela própria Assembleia Constituinte em 1934 para um mandato de quatro anos, e devendo deixar o poder em maio de 1938, assumiu o comando da nação, agora como ditador. Dissolveu a Câmara e o Senado com o apoio das Forças Armadas e promulgou uma nova Constituição em 10 de novembro de 1937. Conhecida como Polaca, por sua inspiração na Constituição polonesa — adaptada à realidade brasileira pelo talento de Francisco Campos, ministro da Justiça de Vargas —, a Constituição de 1937 não chegou a ser efetivamente aplicada em muitos de seus aspectos. Quase sempre foi superada pelo poder de fato da ditadura Vargas e vigorou com inúmeras emendas até o advento da Constituição democrática de 1946.

A Carta de 1937 repetiu boa parte das normas da Constituição de 1934, inclusive quanto ao limite imposto à propriedade pelo cumprimento de sua função social e à disciplina do trabalho, ainda que agora relegando a organização da Justiça do Trabalho à lei e proibindo expressamente o locaute e a greve — estes últimos foram textualmente declarados "recursos antissociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional".

O prurido liberal da Carta de 1934, que limitava a atuação monopolista do Estado a situações de interesse público aprovadas em lei especial, foi formalmente reiterado. Mas veio acompanhado da declaração detalhada de que o Estado poderia, e de como poderia, intervir no domínio econômico: "Para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta."

Finalmente, vale mencionar que a Constituição de 1937, inovando no sistema republicano brasileiro, acolheu a pena de morte para além dos crimes militares em tempos de guerra, passando a admiti-la em diversos crimes contra a segurança nacional e, ainda, no "homicídio cometido por motivo fútil ou com extremos de perversidade".

Com o início da Segunda Guerra Mundial, em 1939, a década de

1930 chegava ao fim de maneira sombria. Iniciada sob um regime revolucionário que afastava a Constituição vigente prometendo democracia, terminava com uma ditadura e uma Constituição cujas poucas garantias foram preservadas apenas formalmente e, de fato, ignoradas pelo poder da força.

Sob o aspecto jurídico, a década deixou legados contraditórios, como seus protagonistas, mas serve, ao menos, para lembrar-nos a todos dos riscos que a radicalização impõe à iniciativa privada e à democracia.

3 *Marcelo de Paiva Abreu*
Autarquia e novo papel do Estado

Do ponto de vista econômico, a década de 1930 teve início quando o Brasil começou a sofrer o impacto da retração total das entradas de capital externo, em meados de 1928, e terminou com a flexibilização da política econômica em seguida à visita de Oswaldo Aranha a Washington, no início de 1939, e a eclosão da Segunda Guerra Mundial, em setembro. Houve três pontos de inflexão na década sob a ótica econômica, sem contar o início da guerra: no final de 1931, na esteira do abandono do padrão-ouro pelo Reino Unido; em 1933, com a flexibilização de políticas permitida pela recuperação da economia mundial; em 1937, em seguida ao golpe que estabeleceu o Estado Novo, em meio a uma crise cambial e à retração da economia dos Estados Unidos.

Ao contrário do que sugere o folclore, a Grande Depressão começou a afetar a economia brasileira bem antes da Quinta-Feira Negra de Wall Street, em outubro de 1929. A partir de meados de 1928, o único empréstimo relevante lançado pelo Brasil foi um acerto de contas sobre a valorização do café com o Coffee Realization Loan, em maio de 1930. Só em meados da década de 1960 o Brasil voltaria a ter acesso a empréstimos externos privados voluntários.

O impacto da queda do nível de atividade na economia mundial, somado ao fracasso da valorização paulista, em vista da interrupção do acesso ao mercado financeiro internacional, levou à abrupta depreciação dos preços do café. Estes, acima de 20 centavos de dólar por libra-peso em 1928 e 1929, caíram para cerca de 13 centavos em 1930 e alcançaram um mínimo abaixo de 8 centavos em 1933.

Washington Luís manteve a Caixa de Estabilização em operação até que se esgotassem as reservas, em agosto de 1930. Após sua deposição, a resposta inicial do novo governo, incerto quanto aos desdobramentos da crise mundial, foi protelatória: continuou a pagar o serviço da dívida externa, decretou moratórias, promoveu operações de escambo comercial internacional e deixou sem solução a produção cafeeira corrente. Entre 1930 e 1931, o mil-réis desvalorizou-se 55% (mil-réis por dólar norte-americano).

Com o abandono do padrão-ouro pelo Reino Unido, ficou claro quão severa era a crise mundial e, em setembro de 1931, a política econômica foi reformulada por Oswaldo Aranha, o novo ministro da

Fazenda. O serviço da dívida externa federal foi reduzido a um terço com a decisão, praticamente unilateral, de impor um terceiro *funding loan* aos credores por três anos, mas com suspensão de amortizações por apenas três anos, em contraste com os *fundings* anteriores, nos quais a suspensão era por 13 anos.

Foi estabelecido o monopólio/monopsônio de operações cambiais pelo governo, sendo fixada uma taxa cambial única sobrevalorizada combinada ao controle das importações e de outros gastos de divisas. As justificativas para a sobrevalorização incluíam desde argumentos fiscais — em face dos gastos do governo em moeda estrangeira — até o temor de que a desvalorização adicional fosse deprimir ainda mais os preços do café, dada a proeminência do Brasil no mercado mundial. A interferência na fixação do câmbio e o controle das importações sobreviveriam com diferentes formatos por 60 anos.

A decisão crucial, entretanto, foi em relação à política cafeeira. A "valorização" do café foi absorvida pelo governo federal. Foram definidas cotas da produção separando o café a ser exportado do café a ser estocado e do café a ser destruído. A "cota de sacrifício" compulsória era de 40% da safra anual, e entre 1932 e 1943 foram destruídos 75 milhões de sacas, correspondentes a pelo menos três safras anuais. Era o reconhecimento de que o mercado não tinha condições de absorver os estoques existentes sem que os preços caíssem ainda mais. No passado, a sustentação de preços dependia da acumulação de estoques, agora dependia da destruição de parte da produção.

Tal política ensejou interpretações de que o Brasil teria adotado políticas pré-keynesianas, sustentando a demanda por meio de gastos associados à política cafeeira. Em meio a controvérsias, prevaleceu a interpretação de que, de fato, a política cafeeira teve alguma importância na recuperação relativamente precoce do nível de atividade no Brasil após a Grande Depressão.

Embora os déficits federais tenham sido substanciais na década, especialmente em 1932 e nos anos finais do decênio, havia a possibilidade de financiamento via colocação de apólices, dado que a taxa de inflação mantinha-se abaixo dos 12% fixados na Lei da Usura. A queda do produto no Brasil foi modesta em comparação com a das economias desenvolvidas mais atingidas. Da ordem de 5% entre 1928/9 e 1931, comparada a 25-30% nas economias desenvolvidas mais afetadas pela crise. Mas os termos de troca no Brasil (relação entre os preços das exportações e os preços das importações) caíram mais de 40% entre 1928 e 1931, provocando uma queda de mais de 8% na renda nacional.

Após 1932, com o alívio da crise mundial propiciado pela reorientação da política econômica dos Estados Unidos sob Roosevelt,

houve flexibilização das políticas econômicas brasileiras, à exceção da do café. Foi introduzido um esquema de quatro anos implementado por Aranha, inspirado por Otto Niemeyer (perito financeiro britânico), que, a princípio, reduziria o serviço da dívida a um terço do pagamento integral e, pela primeira vez, incluiria as dívidas subnacionais. O arranjo foi pioneiro também na redução definitiva — e não apenas na postergação — de parte dos pagamentos de juros de empréstimos selecionados.

A partir de 1934, o regime de câmbio único sobrevalorizado e controlado pelo governo foi substituído por uma sucessão de regimes de taxas cambiais múltiplas. Eram definidas duas taxas cambiais: a oficial, mais apreciada; e a "livre". A oficial garantia ao governo acesso a câmbio barato, além de ser a base para pagamento dos exportadores de café. Os exportadores de produtos não tradicionais receberiam, no limite, taxa mais favorável por suas exportações. Os importadores compravam câmbio à taxa "livre". O sistema gerava resultado fiscal positivo, dado que a taxa "livre" era mais desvalorizada do que a taxa média paga aos exportadores. Essa cunha cambial tornou-se tradicional na história cambial brasileira por muitas décadas.

Esses regimes cambiais não geravam o montante de divisas necessário ao pagamento das importações. Acumularam-se os "atrasados comerciais". Eram compromissos liquidados em moeda nacional para os quais não havia cobertura cambial suficiente para quitação em moeda estrangeira. Tornou-se frequente a negociação de acordos bancários de médio prazo, em geral celebrados pelo Banco do Brasil com bancos estrangeiros para liquidar essas obrigações. Era uma forma bastante primitiva de forçar o endividamento externo de médio prazo do Brasil.

As principais economias desenvolvidas responderam à crise de forma diferente. O Reino Unido retrocedeu em relação à tradicional defesa do multilateralismo. Entretanto, o abandono do multilateralismo por parte do Reino Unido, que tanto afetou a Argentina, não teve consequências sobre o Brasil, pois não havia déficit bilateral britânico relevante.

Nos Estados Unidos, foi aprovado em 1934 o Reciprocal Tariff Act, que autorizava o governo a negociar concessões tarifárias recíprocas com parceiros comerciais selecionados. Para todos os efeitos, o país assumira o papel de defensor do multilateralismo, abandonado pelos britânicos. Washington absorveu as dificuldades suscitadas pela aproximação comercial entre Brasil e Alemanha em nome do multilateralismo, contendo os lobbies nos Estados Unidos que, dado o déficit bilateral desse país com o Brasil, sugeriam o bilateralismo. E o Brasil fez concessões mínimas nas negociações do tratado comercial

com os norte-americanos celebrado em 1935. O contraste com a política britânica na Argentina foi dramático.

O Novo Plano de 1934 na Alemanha propunha o comércio de compensação, a ser adotado com alguns parceiros comerciais. Envolvia a completa bilateralização dos pagamentos de tal forma que exportações e importações se igualassem. A participação alemã no comércio exterior brasileiro aumentou significativamente, para intensa irritação dos Estados Unidos, em especial em relação às exportações brasileiras de algodão, em detrimento das tradicionais exportações dos Estados Unidos.

Entre 1931 e 1937 a economia brasileira cresceu em média 7,5% ao ano. Só em 1937-1938 o crescimento do produto interno bruto arrefeceu para 4,6%, refletindo a recessão nos Estados Unidos. Na década, a indústria aumentou sua participação no PIB em mais de 4% para cerca de 21%, enquanto a fatia da agricultura declinava de 31% para 25%.

Em 1937 houve um aumento de 40% das importações em resposta ao alto crescimento dos anos anteriores. A essa fragilidade econômica juntaram-se argumentos políticos associados à eleição presidencial, que se aproximava. Tudo culminou no Estado Novo, em novembro de 1937, que implicou drástica reorientação da política econômica. Pela primeira vez em sua história, o Brasil suspendeu os pagamentos relativos à dívida externa com base na alegação de que deveria concentrar esforços no reaparelhamento da infraestrutura e das Forças Armadas. Foi retomada a política cambial de 1931-1933, combinada ao controle de importações, e flexibilizada a política cafeeira.

A postura do governo quanto ao capital estrangeiro era ambígua. A Constituição de 1934, os Códigos de Águas e Minas, bem como a Constituição de 1937, eram xenófobas, ao menos no plano das intenções. Restringiam a propriedade de empresas de exploração de recursos hídricos e minerais brasileiros e explicitavam intenções do governo quanto à nacionalização de bancos, de companhias de seguros e de "indústrias essenciais". Em termos concretos, o principal resultado foi ter se tornado compulsória a contratação de resseguros através do Instituto de Resseguros do Brasil, criado em 1939.

Ainda no período constitucional, houve a transformação das Caixas de Aposentadoria e Pensões em Institutos de Aposentadoria e Pensões setoriais, sob controle estatal, que só seriam unificados após 1964. Houve, desde 1930, a proliferação de autarquias com foco setorial, como os institutos nacionais do Cacau e do Mate e, na década seguinte, muitos outros. Mais significativo, o Departamento Administrativo do Serviço Público, criado em 1938, tinha como atribuição cuidar do funcionalismo público e dos orçamentos federal e estaduais.

Em março de 1939, Aranha, então ministro das Relações Exteriores, visitou os Estados Unidos para negociar o descongelamento de atrasados comerciais. A despeito da oposição dos círculos contrários a uma aproximação do país, Aranha acabou por fazer concessões importantes: assumiu o compromisso de abrir negociações sobre a retomada do serviço da dívida externa e de flexibilizar a política cambial. Houve um retorno às taxas múltiplas com a liberação de mais cambiais para pagar importações.

A guerra, que eclodiria em setembro, provocou uma nova crise no Brasil, só superada depois que suas consequências foram digeridas, a partir de 1942.

6. 1940-1949

Guerra, trabalhismo e redemocratização

Cronologia

1940: Começa a funcionar o Departamento de Imprensa e Propaganda, criado em 27 de dezembro de 1939
25/3/1940: Intervenção no jornal *O Estado de S. Paulo*, que se mantém até dezembro de 1945
1/5/1940: Lei do Salário Mínimo
7/12/1940: Novo Código Penal, que entrou em vigor em 1/1/1942
9/4/1941: Criada a Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda (RJ)
1/5/1941: Começa a funcionar a Justiça do Trabalho
1/1942: Realiza-se no Rio de Janeiro a III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, convocada por Washington após o ataque japonês a Pearl Harbor, em dezembro de 1941
22/8/1942: Brasil declara "estado de beligerância" contra Alemanha e Itália. Em 31/8 um decreto oficializa estado de guerra no país
10/1942: O mil-réis é substituído pelo cruzeiro
1/5/1943: Instituída a Consolidação das Leis do Trabalho
9/8/1943: Criação da Força Expedicionária Brasileira
24/10/1943: Manifesto dos Mineiros, documento clandestino produzido pela elite política de Minas Gerais, demanda o fim do autoritarismo
7/1944: Acordo de Bretton Woods cria o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional
5/7/1944: Primeiro contingente da FEB parte para a Itália
2/9/1945: Fim da Segunda Guerra Mundial
24/10/1945: Fundação da Organização das Nações Unidas, em São Francisco, Califórnia
29/10/1945: Deposição de Getúlio Vargas pelos comandantes militares
2/12/1945: Eleição do general Eurico Gaspar Dutra pela aliança PSD-PTB
18/9/1946: Promulgada nova Constituição
5/1947: O Tribunal Superior Eleitoral cassa o registro do PCB
10/1947: Criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, em Genebra
1/1948: O Congresso cassa o mandato dos 14 deputados eleitos pelo PCB em 1945, assim como o do senador Luiz Carlos Prestes
10/12/1948: Proclamação, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos
20/8/1949: Criação da Escola Superior de Guerra

1 *Maria Celina D'Araujo*
Uma década, dois presidentes

Uma década, dois presidentes: Getúlio Vargas e o general Eurico Gaspar Dutra. A década se iniciou com o poder de Vargas consolidado como chefe do Estado Novo, regime conhecido pela modernização econômica, mas também pelos traços ditatoriais e por sofisticados mecanismos de censura e repressão. Exatamente em 1940 o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), substituindo similares anteriores, começava a funcionar. Era, até então, o maior aparato de controle da mídia, da cultura e da vida intelectual em um país sem partidos, sem eleições e com um Congresso fechado desde 1937, situação que perduraria até 1946. Expressão maior do controle da imprensa foi a intervenção federal no periódico *O Estado de S. Paulo*, em março de 1940. O jornal só seria devolvido à família Mesquita em fins de 1945, quando acabou o Estado Novo.

Sob a égide de Vargas, foi vasta a produção de leis e regulações para todos os brasileiros e, em particular, para os trabalhadores. Entre elas, a Lei do Salário Mínimo (1940); a criação da Justiça do Trabalho e do Ministério da Aeronáutica (1941); o Código Penal (1942); a Consolidação das Leis do Trabalho (1943). A partir de 1940, o dia 1º de maio ganhou estatuto de festa oficial do regime para celebrar as leis trabalhistas, os trabalhadores e seus sindicatos, estes reformulados por lei em 1939.

Essas celebrações eram realizadas sobretudo no Estádio São Januário, no Rio de Janeiro, e transmitidas ao vivo, via rádio, pelo DIP. O uso intensivo do espaço dos campos de futebol e da mídia demonstrava a preocupação em popularizar a imagem do chefe da nação como líder dos trabalhadores. O programa radiofônico *Hora do Brasil*, criado em 1938, foi acionado como plataforma para enfatizar a figura do trabalhador. A partir de 1942, o ministro do Trabalho, Alexandre Marcondes Filho, passou a dirigir-se semanalmente a esse público, publicando suas preleções na imprensa.

Por meio de Oswaldo Aranha, Getúlio foi também o principal interlocutor na América Latina de Franklin Delano Roosevelt, presidente dos Estados Unidos, nos arranjos diplomáticos norte-americanos para isolar e combater o nazifascismo. Em janeiro de 1942 realizou-se, no Palácio Tiradentes, no Rio de Janeiro, a III Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas

Americanas, convocada por Washington após o ataque japonês a Pearl Harbor, em dezembro de 1941. O objetivo era a aprovação de uma resolução dos países das Américas rompendo relações diplomáticas e comerciais com o Eixo, endossada pelo Brasil, com voto contrário do Chile e da Argentina.

Em 1942, quando navios brasileiros foram torpedeados, o Brasil declarou guerra ao Eixo e os Estados Unidos instalaram bases militares em Natal e Fernando de Noronha, no Nordeste brasileiro, zona estratégica para o controle militar do Atlântico Sul. No mesmo ano se formou a Coordenação de Mobilização Econômica, que colocou a economia a serviço do esforço de guerra, fornecendo materiais estratégicos brasileiros aos Estados Unidos. Em contrapartida, os norte-americanos financiavam a construção da usina da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em Volta Redonda (RJ), símbolo maior da industrialização do país. No ano seguinte seria criada a Força Expedicionária Brasileira (FEB), que, em 1944, com 25 mil homens, se integraria ao Exército norte-americano na Itália.

Apesar da propaganda e das iniciativas econômicas e sociais, a entrada do Brasil na guerra, afastando-se dos regimes fascistas europeus, deu fôlego à oposição. Em 1943 dois fatos ganhariam notoriedade: o Manifesto dos Mineiros, documento clandestino produzido pela elite política de Minas Gerais, demandando o fim do autoritarismo; e o cancelamento do plebiscito previsto pela Carta de 1937 para novembro daquele ano, a fim de validar a Constituição em vigor, com a justificativa, pelo governo, de que o país estava em guerra.

A situação internacional e o crescimento da oposição obrigaram o governo a promover algumas mudanças de rumo. Em fevereiro de 1945, o jornal *Correio da Manhã*, em ato de desobediência civil, publicou entrevista de conhecido opositor, José Américo de Almeida, na qual este expõe as contradições políticas de Vargas e pede eleições para presidente. Nesse momento caía, na prática, a censura à imprensa. Em abril seguinte, Vargas anunciaria anistia a todos os presos políticos. O mais famoso era Luiz Carlos Prestes, cuja mulher havia morrido em um campo de concentração na Alemanha, para onde fora enviada pela polícia política do Brasil. Por orientação da Komintern, Prestes saiu da prisão apoiando Getúlio. Em seguida, um decreto-lei estabeleceu a data de 2 de dezembro para a realização de eleições para presidente e o Congresso recriou o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A queda do regime era evidente, mas regimes jamais caem sem reação. Setores fiéis a Getúlio Vargas lançariam o movimento conhecido como “Queremismo” — queremos Getúlio —, que defendia, com apoio do Partido Comunista, a elaboração de uma “Constituinte

com Getúlio" e se tornaria preocupação-mor para os que queriam alternância de poder. Era claro que Vargas dava alento aos queremistas. O clima de desconfiança e a sua ambiguidade levaram a oposição a procurar os quartéis, nos quais o antigetulismo tinha fortes adeptos, especialmente na recém-criada Aeronáutica.

Foi nesse contexto de euforia pela realização de eleições gerais e de temores quanto ao continuísmo que, em outubro de 1945, parte da elite política e os comandantes militares depuseram o presidente. A ação militar contra Getúlio deve ser interpretada mais pela necessidade de os militares manterem o espírito de corpo e a unidade dentro da caserna naquele momento de efervescência política do que por razões de coesão ideológica ou eleitoral. De fato, dois importantes líderes militares estavam, então, em campanha eleitoral para a Presidência, representando campos opostos.

Getúlio deixava o poder como líder popular inconteste. Durante o Estado Novo as datas cívicas, e não apenas o Dia do Trabalho, eram alvo de grandes manifestações organizadas pelo governo, ocasião em que a figura de Vargas era exaltada. Seu retrato era onipresente e as realizações do governo, enaltecidas. Nunca houvera líder popular como ele no Brasil. Nesse mesmo ano de 1945 morria o presidente Roosevelt, e Vargas perdia seu aliado no Norte.

Deposto e retirado em sua fazenda em São Borja (RS), Vargas, graças à liberalidade da legislação eleitoral da época, foi eleito deputado estadual em sete estados pelo PTB, partido pelo qual também se elegeu senador em São Paulo. Foi ainda eleito senador no Rio Grande do Sul, pelo PSD, cargo que ocupou na legislatura que se inaugurava em 1946 e que iria elaborar a nova Constituição. Em suas poucas aparições no Senado, combateu veementemente o governo do general Dutra, em especial sua política econômica.

A ditadura encerrou-se com a formação de um quadro político-partidário claramente indicativo de um país dividido. Valendo-se de seu prestígio, Vargas endossou a fundação de duas bem-sucedidas agremiações num quadro em que, pela primeira vez, os partidos eram obrigatoriamente nacionais. As redes de clientela, seguidores, nomeados e admiradores em todo o país se juntaram no PSD, o chamado partido dos interventores, das elites rurais e urbanas getulistas; e, ao mesmo tempo, formava-se o PTB, dos trabalhadores e dos sindicatos, mais forte nos centros urbanos. Na imagem popular, um partido para as elites e outro para as massas, replicando a maneira como Getúlio se tornara conhecido: mãe dos ricos e pai dos pobres.

A oposição ao Estado Novo e a Getúlio se reuniria na UDN, legenda a princípio mais aberta à cooperação internacional e mais fechada à participação popular, mas, principalmente, unida contra o vigor populista de Vargas e sua capacidade de seduzir multidões. A

divisão política do país não era classista, opondo ricos a pobres, era uma disputa de poder em torno de Vargas. Afinal, ele se firmara como liderança nacionalista promotora de políticas protecionistas e clientelistas para empresários e corporações de funcionários públicos, bem como de direitos para os trabalhadores urbanos, que passaram a ter contrato de trabalho e alguns direitos sociais.

A política social de Vargas foi, de fato, concentradora de renda e assim continuou. O mesmo ocorreu com sua política industrial. O getulismo — e seu poder simbólico — foi apropriado e condenado de diferentes maneiras por variados grupos. Na política, os diversos setores, em seus projetos de poder, sempre defenderam golpes de Estado e nenhum primou por lutar pela democracia e combater com eficácia a desigualdade e a exclusão social.

Com a deposição de Getúlio Vargas, em outubro de 1945, o ministro José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), foi empossado presidente, num arranjo *ad hoc* entre os comandantes militares. Nas eleições presidenciais, Getúlio apoiou publicamente o general Eurico Gaspar Dutra, candidato pelo PSD-PTB que concorria com outro militar, o brigadeiro Eduardo Gomes, pela UDN. Além de um general e um brigadeiro, havia um candidato comunista e outro, também de menor expressão, que se denominava agrarista. Dutra, ministro da Guerra durante o Estado Novo, fora um dos principais baluartes militares na defesa do regime estadonovista, mas participou do golpe que depôs Getúlio. Com essas contradições, prevaleceu o continuísmo. Em janeiro de 1946 Dutra tomou posse como presidente.

Dutra iniciou seu governo com o apoio do PSD e do PTB. Em 1948 articulou o acordo interpartidário para agregar a UDN, antigetulista, e o pequeno Partido Republicano (PR), do nacionalista Artur Bernardes, à sua base de governo, que ficaria conhecido como "Acordo Interpartidário". A UDN iria para o governo com o objetivo de ampliar vantagens eleitorais para a eleição presidencial de 1950. Nesse mesmo momento Getúlio começava a engendrar seu retorno ao poder, pela via eleitoral, como candidato de oposição. Dessa feita, quer, em suas palavras, "voltar nos braços do povo".

O governo Dutra ficaria marcado pela abertura econômica e pelo alinhamento ideológico aos Estados Unidos. Nessa década o país ganhou visibilidade internacional pela política de boa vizinhança com os Estados Unidos, por grandes empreendimentos industriais e pela abertura da economia. Carmen Miranda era a estrela em Hollywood, com o maior salário feminino da época, e Walt Disney criava o personagem Zé Carioca. Foi a era de ouro do rádio, e suas rainhas mobilizavam multidões. Ao mesmo tempo, em seu primeiro ano de governo, os cassinos, tão afamados durante o Estado Novo por suas vedetes glamorosas, foram proibidos. O Carnaval ganhou status de

festa nacional. Nos anos 1940, por causa da guerra, não houve Copa do Mundo de futebol — o país seria escolhido para sediar a de 1950.

Em consonância com a ordem financeira internacional do pós-guerra, o Brasil assinou os acordos de Bretton Woods, que criaram o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O mundo começava em 1945 sua segunda onda democrática sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU), que em 1948 lançaria a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Também nesse ano seria instituída a Organização dos Estados Americanos (OEA). No ano anterior fora criado o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT), em Genebra, na Suíça. O mundo buscava novas modelagens institucionais para produzir equilíbrio, crescimento, confiança e paz, a reparar os danos da guerra.

Logo depois, no entanto, vieram os tempos da Guerra Fria e do enfrentamento ao comunismo, que se cristalizaram com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). No Brasil, em 1947 o TSE cassou o registro do PCB, e em 1948 o Congresso cassaria o mandato dos 14 deputados eleitos pela sigla em 1945, assim como o do senador Luiz Carlos Prestes, eleito pelo Distrito Federal, na época, a cidade do Rio de Janeiro.

Praticamente todos os sindicatos, vistos como ameaças getulistas ou mesmo comunistas, mas, principalmente, como espaços organizativos para deflagrar greves, proibidas por lei, sofreram intervenção. O fantasma da mobilização sindical do regime de Juan Domingo Perón (1946-1955), na Argentina, assombrava a elite política brasileira de todos os matizes. Em 1947 o Brasil romperia relações diplomáticas com a União Soviética, retomadas menos de dois anos antes. Em 1949, foi fundada a Escola Superior de Guerra, instituição que marcaria a história política nacional nas décadas seguintes.

2 *Tercio Sampaio Ferraz Júnior*
República, povo e nação

No Brasil, desde 1890 a *República*, do ponto de vista jurídico, foi entendida como *forma de governo* (Constituição de 1890, artigo 1º — "A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889..."). A ideia forte, conforme o senso comum jurídico, sempre foi, assim, a de investidura no poder com base na vontade popular, diretamente ou por meio de representantes, e seu exercício em caráter temporário mediante alternância periódica. Opunha-se à concepção ritualística da realeza, cuja legitimidade se baseava na herança transmitida pelo sangue, pois seria o sangue que transmitiria o poder, donde as séries hereditárias a garantir a autoridade.

Essa concepção, no âmbito do mesmo senso comum, extrapolava, contudo, o estrito sentido de forma de governo, ao elaborar-se em uma imagem de comunidade com identidade própria, cuja ambiguidade viria a ser utilizada e aproveitada em diferentes situações e momentos. Na República brasileira, essa imagem, em seus princípios, um pouco herança da Revolução Francesa, presumia o *povo* constituído na *nação* como uma unidade indissolúvel, daí a vinculação dos que exercem o poder com o *todo* da nação e não com os indivíduos nela agrupados. Ao mesmo tempo, porém, à moda da Revolução Americana, o *povo*, enquanto povo real, supunha-se constituído de cidadãos ativos que agiam em grupos. Ou seja, a República, como identidade jurídica, implicava uma noção difusa: o *povo/nação*.

Esse hibridismo conceitual não ficou sem consequências. É possível entender, nessa linha, que a Constituição de 1937, artigo 1º, viesse a se rotular uma *República*: "O Brasil é uma República. O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade." Não obstante, a própria Constituição, como dito em seu preâmbulo, era *decretada* pelo presidente, o "Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil", visando assegurar "à *Nação* a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao *povo* brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade".

Ou seja, o regime inaugurado em 1937 chamava-se *republicano*, o

poder emanava do *povo*, mas a *nação* tinha exigências próprias. Francisco Campos, ministro da Justiça de Getúlio Vargas e um dos mais importantes ideólogos do regime, sustentava existir um contraste entre a essência democrática da República e o princípio da unidade nacional. Haveria uma tensão entre essas duas forças. Ao espírito regionalista, separatista e individualista da República de 1890, ligado às ideias de liberdade e igualdade, Campos contrapunha a necessidade de concentrar a autoridade em sua unidade e indivisibilidade, como elemento capaz de preservar o princípio sem colocar-lhe em risco a harmonia.

Era preciso, portanto, garantir a República como manifestação da "vontade popular", só que em um plano assegurado pela eficiência da ação no exercício do poder em plano *nacional*. Donde a importância que teve, até a primeira metade dos anos 1940, o artigo 180 da Constituição de 1937: "Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-lei sobre todas as matérias da competência legislativa da União."

O chamado *decreto-lei*, que, numa acepção totalmente alargada, alcançava as modificações da própria Constituição sob o nome jurídico de lei constitucional, era presumido como um instrumento a serviço da "racionalidade" legislativa. Pois, como dizia Campos, não seria possível "relegar a República" à instabilidade e aos conflitos causados por um "regime de mudanças periódicas de governo", nem a um governo do povo mediante "representação parlamentar", como aquele trazido pelo republicanismo de 1890. Afinal, da deliberação parlamentar não derivavam "garantias de que as decisões políticas incorporarão no seu contexto os elementos de razão e de justiça, que formam, segundo o otimismo beato do sistema liberal, o fundo inalienável da natureza humana".

Isso acabaria por deflagrar uma intensa atividade legislativa concentrada nas mãos do presidente, em nome de uma eficiência técnica autoritária, supostamente capaz de impor ao país uma unidade jurídica nacional, considerada imprescindível ao eficiente exercício do poder. Foi então que se instaurou, nos fins de 1939 e começos dos anos 1940, um exuberante movimento de codificação nacional dos principais ramos jurídicos. Os *Códigos*, na visão da época, permitiam uma forma jurídica racional de organização normativa, uma espécie de meio para a dominação concentrada e autoritária da vida jurídica, presumidamente a serviço do povo, já que, por seu intermédio, a ordem jurídica tornar-se-ia acessível à "compreensão popular". Mas, de fato, tratou-se de um movimento que acabou por servir a uma forma jurídica de República centrada na segurança nacional.

Foi o caso, por exemplo, do Código de Processo Civil, Decreto-lei nº 1.608, de setembro de 1939, que só entraria em vigor em março de

1940. Em sua exposição de motivos, subscrita por Campos, o Código se inseria naquele plano político de unificação nacional. Dessa forma, ao unificar o direito processual, antes disperso nas legislações estaduais, em um único Código para todo o país, o que se propunha era a retirada de poder dos estados federados, para concentrá-lo na União. E, mais do que isso, imprimir cunho "popular" ao novo processo, que deveria se tornar um instrumento de "defesa dos fracos".

A intenção era substituir uma concepção do processo, antes um instrumento de luta entre particulares, por uma concepção como instrumento de "investigação da verdade e de distribuição da justiça". Tecnicamente, o ponto central da reforma residia no chamado processo oral perante o juiz, cujos poderes eram aumentados, assegurando-lhe controle das testemunhas e das provas e amplo poder de decisão. Na prática, porém, ocultava-se sutilmente uma política autoritária. "O juiz é o Estado administrando a justiça", dizia Campos na aludida exposição de motivos.

No mesmo espírito, é desse período o Código Penal de 1940, que só entrou em vigor em 1942, para coincidir com a vigência do Código de Processo Penal. No Código Penal, cuja exposição de motivos foi assinada também por Campos, é interessante destacar, naquela linha, que a greve e o locaute, vistos como "paralisação ou suspensão arbitrária do trabalho pelos operários ou patrões", eram declarados "recursos antissociais, nocivos ao trabalho e ao capital, e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional". Isso porque a proteção jurídica era concedida antes à "organização do trabalho", entendida no sentido superior do bem comum.

Essa concepção ficaria claramente espelhada no Código de Processo Penal, que se propunha, segundo sua exposição de motivos, à abolição de uma "injustificável primazia do interesse do indivíduo sobre o da tutela social", pois não se deveria mais continuar a contemporizar com esses "pseudodireitos individuais em prejuízo do bem comum". O que significava que o indivíduo, quando viesse a se mostrar rebelde em relação à disciplina jurídico-penal da vida em sociedade, não poderia invocar, em face do Estado, seus direitos, suas franquias ou imunidades, ainda que se ressalvassem aquelas que o asseguravam contra o exercício do poder público fora da medida reclamada pelo interesse social.

Em consonância, a CLT, que unificou toda a legislação trabalhista então existente no Brasil e surgia como uma necessidade constitucional, após a criação da Justiça do Trabalho, estabeleceria um rígido controle sobre os sindicatos, submetendo-os ao Ministério do Trabalho. Tendo sido um marco por inserir os direitos trabalhistas na legislação brasileira, a CLT teve como objetivo principal regulamentar as relações individuais do trabalho, submetendo-as às

coletivas e ao controle hierárquico, como se pode ler no disposto pelo artigo 444: "As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes."

Nem mesmo o Código Civil de 1916 ficou à margem desse empenho em fortalecer um poder nacional, quer através de sua modificação por decretos, exportando-se temas de relevância para fora do Código, quer, sobretudo, através da reforma da Lei de Introdução do Código Civil, percebida como um instrumento eficiente para dominar a codificação por força de regras interpretativas. Pode-se dizer, afinal, que todo esse empenho codificador mediante decretos-lei tinha por finalidade dirigir a economia nacional, assegurando-lhe o desenvolvimento através de uma intensa preparação jurídica com base em medidas legislativas capazes de viabilizar as intervenções de um governo marcado pela centralização autoritária.

O fim da Segunda Guerra, com o colapso dos regimes fascistas, trouxe o fim do Estado Novo. Em 1946 o país ganhou uma Constituição, instaurando-se uma República liberal em seus contornos fundamentais. Dizia seu artigo 1º: "Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a federação e a República. Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido."

Garantia-se a liberdade de crença e de realização de cultos, a ampla defesa jurídica da pessoa acusada, a inviolabilidade da correspondência. Restabeleciam-se as eleições diretas para presidente, governadores e prefeitos, mantendo-as para senadores, deputados federais e estaduais e vereadores. Garantia-se a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, mantido o voto feminino. Mas, pela legislação ordinária, recebida pela Constituição (Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945), o voto era proibido para militares da tropa, para analfabetos, para os mendigos (!) e para os que estivessem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos.

Era estabelecida a liberdade de manifestação de pensamento e de associação com fins permitidos pelas leis do país. Porém, diante das tensões que começavam a marcar o desenvolvimento da Guerra Fria e já repercutiam em todo o cenário político internacional, o PCB, que conquistara boa votação nas eleições que se seguiram à promulgação da Constituição, foi posto na ilegalidade, tendo sido todos os funcionários públicos pertencentes ao partido exonerados de seus cargos. Pouco tempo depois, o governo anunciaria o rompimento das relações diplomáticas com a União Soviética.

O episódio marcaria uma disputa jurídica significativa para uma República liberal. Em março de 1946, o deputado Barreto Pinto, do

PTB, encaminhava denúncia ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) contra o PCB, alegando o caráter ditatorial e internacionalista da agremiação e pedindo a cassação de seu registro. Outra denúncia, além de vinculação com o comunismo soviético e de violação dos princípios democráticos e dos direitos fundamentais do homem, apontava as ações do PCB na promoção de greves e da luta de classes.

Afinal, em maio de 1947, diante de outro parecer da Procuradoria da República, o plenário do TSE decidiu por três votos a dois cancelar o registro do PCB. Dias depois, o Ministério da Justiça iniciaria o fechamento das instalações do partido. Em abril de 1948, o STF ainda receberia um recurso extraordinário contra a decisão que cassara o registro do partido, mas a Corte dele não conheceu.

Surgiu, no entanto, mais um problema com a extinção dos mandatos eletivos dos comunistas. Com efeito, em janeiro de 1948, todos os parlamentares eleitos pelo PCB perderam seus mandatos, porquanto o partido não mais existia. Diante da hipótese de perda de mandato eletivo não expressamente prevista na Constituição Federal, editou-se a Lei nº 648, de 10 de março de 1949, que estabeleceu em seu artigo 1º: “Os lugares tornados vagos nos corpos legislativos, em consequência do cancelamento do registro do PCB, pela Resolução nº 1.841, de 7 de maio de 1947, do TSE, caberão a candidatos de outro ou de outros partidos, votados na eleição de que se tenham originado os mandatos.”

Essa lei dispunha que o TSE deveria considerar nulos os votos da legenda extinta, contudo ela teve sua aplicação negada pelo Tribunal, através da Resolução nº 3.222, de 20 de maio de 1949, por inconstitucionalidade. Contra essa decisão, um recurso extraordinário, encaminhado ao STF, não foi acolhido, por entender-se que houvera violação ao artigo 52, parágrafo único, da Carta Magna, que previa a convocação de suplente ou, na ausência deste, a realização de nova eleição.

Era a República liberal da Constituição de 1946 em sua plena vigência e eficácia.

3 *Marcelo de Paiva Abreu e Pedro S. Malan*

De Vargas a Vargas

A guerra dominou as decisões sobre política econômica na primeira metade da década de 1940. Em junho, depois de longas negociações, foi alcançado um acordo para retomar o pagamento do serviço da dívida externa, como prometido por Oswaldo Aranha aos norte-americanos no início de 1939. O acordo envolvia pagamentos por quatro anos equivalentes à metade do estipulado no esquema Aranha-Niemeyer de 1934: em torno de um sexto dos pagamentos integrais.

No período inicial da guerra, a postura dos Estados Unidos — de olho nas bases nordestinas — envolveu concessões tais como a sustentação dos preços de café, com o Acordo Interamericano do Café, e o financiamento e a garantia de fornecimento de equipamentos para a usina de Volta Redonda. Tanto a Companhia Siderúrgica Nacional quanto a Companhia Vale do Rio Doce — apesar de eventualmente se tornarem emblemáticas do nacionalismo de Getúlio Vargas no Estado Novo — não resultaram de uma estratégia estatizante por parte do governo brasileiro.

Vargas estava tranquilo com a ideia de que a United States Steel (que havia feito o estudo de pré-viabilidade) se responsabilizaria pelo investimento em Volta Redonda. A companhia estatal só surgiu depois do desinteresse norte-americano. Quanto ao minério de ferro, as iniciativas em relação às minas controladas pela Itabira Iron Ore foram britânicas, no quadro da busca de fontes alternativas de minério de alto teor de ferro e baixo fósforo. Foi essa a motivação que levou à constituição da Vale e ao financiamento norte-americano da modernização da mina e da ferrovia.

A partir de meados de 1942, os chamados Acordos de Washington regularam as compras de materiais estratégicos pelos Estados Unidos no Brasil. Os britânicos compraram preponderantemente carne e algodão, constituindo, neste último caso, uma reserva para utilização no pós-guerra. Desde 1940, um acordo de pagamentos com o Reino Unido havia resultado na acumulação de expressivas reservas em Londres que se comprovaram inconversíveis em dólares depois da guerra, sendo utilizadas para a compra de ferrovias britânicas, entre as quais a San Paolo Railway e a Leopoldina.

Após um período de ajuste, as exportações brasileiras passaram a

refletir as novas demandas, de natureza militar, e buscaram novos mercados em substituição aos supridores tradicionais deslocados temporariamente pela guerra. Assim, o Brasil passou a ser um exportador relevante de produtos manufaturados para a América Latina e a África do Sul. O nível de atividade havia caído significativamente com a eclosão da guerra: o crescimento do PIB foi negativo em 1940 e em 1942, levando a uma queda da renda *per capita* no triênio 1940-1942. A partir desse último ano teve início um período de crescimento espetacular do PIB por 20 anos, à taxa média próxima dos 7% anuais, correspondendo a 4% ao ano por habitante.

Com a entrada na guerra em agosto de 1942, o Brasil qualificou-se para receber bens e serviços norte-americanos de acordo com a Lei de Empréstimo e Arrendamento. Foi o quinto país beneficiado por essa legislação norte-americana, recebendo US$ 332 milhões quase totalmente na forma de material bélico. O cruzeiro foi instituído como unidade do sistema monetário brasileiro, em substituição ao mil-réis, em outubro de 1942. A partir desse ano aumentaram as pressões inflacionárias na esteira das restrições de oferta e com o relaxamento da disciplina fiscal por conta da entrada na guerra. Nos anos finais do conflito, a inflação rondava os 20% anuais.

Até 1943 o regime Vargas promoveu importante reforma da política social, desde a introdução de um salário mínimo de referência em 1940 até a CLT, de 1943. Embora o governo Dutra (1946-1951) tenha, em grande medida, ignorado as implicações da nova legislação — deixando, por exemplo, de reajustar o salário mínimo a despeito da substancial inflação —, o tema voltaria ao centro do debate na década seguinte.

Ainda em 1943, o acúmulo de reservas internacionais resultante principalmente da contração das importações levou Souza Costa, ministro da Fazenda de Vargas de 1934 a 1945, a antecipar as negociações relativas à dívida externa brasileira, por temer que reservas ainda maiores enfraquecessem o poder de barganha nacional. O acordo final com os credores internacionais envolveu uma redução do valor presente da dívida de cerca de 50%, ou US$ 880 milhões.

No final da guerra houve certa deterioração das relações com os Estados Unidos. No terreno político, o regime brasileiro deixou de ser uma "ditadura mais aceitável do que outras", como se pensava em Washington no final da década de 1930, e houve envolvimento norte-americano na desestabilização do Estado Novo. No terreno econômico, a recusa do Office of Price Administration em reajustar o preço do café, combinada ao aumento significativo dos custos de produção, seria uma fonte de atritos até bem além do final da guerra.

No apagar das luzes do Estado Novo ocorreu uma controvérsia que ficaria famosa entre o industrial Roberto Simonsen (que defendia uma

estratégia econômica baseada na proteção do mercado brasileiro e no importante papel do Estado como promotor do desenvolvimento) e o economista liberal Eugênio Gudin (favorável a uma menor intervenção do Estado e à abertura comercial). Embora Gudin tenha demonstrado mais competência na defesa de suas ideias, a vitória de Simonsen no longo prazo foi incontestável. Inaugurava-se um longo período no qual prevaleceriam proteção muito alta e forte participação do Estado no setor produtivo.

O Brasil foi signatário dos acordos de Bretton Woods, em 1944, que levaram à criação do FMI e do Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird). O compromisso, de acordo com as regras do FMI, de adotar uma taxa cambial única, levou à substituição em 1946 do regime cambial de 1939, composto de taxas múltiplas.

Mesmo considerando que a taxa média de 1939 refletia adequadamente a escassez de moeda estrangeira, a taxa nominal de Cr $ 18,50/US$, fixada em 1946, era, grosso modo, equivalente em termos nominais à do início da guerra, deixando de levar em conta o contraste entre a evolução de preços no Brasil e nos Estados Unidos. Enquanto a inflação norte-americana entre 1939 e 1945 foi da ordem de 37%, a brasileira seria de 121%.

A partir de 1945, as consequências do fim da guerra continuariam dominando as decisões no Brasil. A vitória dos Aliados naquele ano, com participação brasileira na Itália desde 1944, apressou o fim do Estado Novo. Em 29 de outubro de 1945 teria lugar a deposição de Vargas. Eleições realizadas no início de dezembro elegeriam, além do futuro presidente, os membros da Assembleia Constituinte de 1946. Vargas foi eleito senador pelo Rio Grande do Sul e por São Paulo e deputado por vários outros estados. Com claro apoio de Vargas, seu ministro da Guerra, Eurico Dutra, foi eleito presidente para o período 1946-1950.

O governo Dutra foi marcado pela progressiva frustração das expectativas brasileiras, civis e militares, quanto à continuidade da cooperação econômica, política e militar com os Estados Unidos que havia caracterizado a primeira metade da década. Entre 1945 e 1946, o Brasil julgava-se amplamente merecedor de ajuda financeira norte-americana devido à sua colaboração no esforço de guerra. Assim, as elites nacionais tiveram dificuldade em aceitar que as prioridades dos Estados Unidos estavam alhures: Europa, Ásia e instituições multilaterais para o mundo do pós-guerra.

Eram conhecidas as razões políticas para as pretensões brasileiras. Não tanto assim aquelas de natureza econômica, que, todavia, eram relevantes. O desenvolvimento exigia moedas livremente conversíveis — essencialmente em dólares — para o financiamento da importação

de máquinas, equipamentos e bens intermediários. Além disso, as reservas internacionais acumuladas durante a guerra não permitiam financiar déficits da magnitude daqueles antecipados para com a área do dólar. Em fins de 1946, dos US$ 730 milhões de reservas totais apenas cerca de US$ 100 milhões eram reservas líquidas disponíveis para a área do dólar ou de moedas nele conversíveis. A diferença era formada por moedas inconversíveis e libras esterlinas bloqueadas por decisão britânica (no conjunto, US$ 273 milhões), além de ouro depositado nos Estados Unidos (US$ 365 milhões, considerados pelo Brasil um "tesouro de guerra").

No início de 1946 o Brasil havia estabelecido absoluta liberdade para transações cambiais em razão da suposta presença de condições favoráveis no mercado de câmbio, entre elas a elevação em 30% dos preços do café, após a eliminação do teto estabelecido pelos norte-americanos entre 1941 e 1942. Dada a inexistência de fluxos de entrada de capitais privados desde a crise de 1929, a liberalização levou a uma saída espantosa de divisas. As supostas condições favoráveis limitavam-se, na verdade, à área de moedas inconversíveis — países que absorviam cerca da metade das exportações brasileiras. Até 1948 o Brasil acumulou déficits com a área conversível, especialmente em 1947, quando esse déficit excedeu US$ 300 milhões. Ao final de 1947 as reservas internacionais em moedas conversíveis estavam reduzidas a US$ 33 milhões.

Apenas em 1946 o volume de importações superaria o nível de 1928. Não é correta, no entanto, a visão de que as reservas brasileiras tenham sido dilapidadas em importações de bens de consumo. As importações de bens de capital cresceram 47% em 1946 e 57% em 1947. Já a participação de bens de consumo duráveis na pauta total passou de 9%, em 1946, para 11,7%, em 1947, na média, a mesma magnitude apresentada no biênio 1938-1939.

Em 1947 teve lugar a Conferência do Rio de Janeiro sobre a defesa do continente, da qual resultou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, que marcaria a adesão da América Latina aos princípios da Guerra Fria. A presença do presidente Truman no Rio de Janeiro permitiu ao presidente Dutra insistir na "doutrina" do Brasil como "caso especial", e os Estados Unidos acabariam concordando com o estabelecimento de uma missão conjunta. Nas precisas instruções do Departamento de Estado ao chefe da parte norte-americana da missão, John Abbink, "[a Comissão] deve dar particular atenção à capacidade do Brasil para a expansão econômica através do uso máximo de seus recursos internos. A Comissão não deve se dedicar à apreciação dos méritos de projetos específicos ou analisar a desejabilidade de obter financiamento externo. A Comissão deve [...] considerar medidas destinadas a encorajar o fluxo de capital privado

para o Brasil".

Essa posição permaneceu inalterada até 1949. Os norte-americanos ignoraram o Plano Salte (saúde, alimentação, transporte e energia) encaminhado por Dutra ao Congresso em maio de 1948, só aprovado pelos parlamentares em maio de 1950 e abandonado em 1951. Os telegramas enviados por Abbink a seus superiores em Washington traduziam crescente desencanto com o que considerava "desastrosa impressão de negligência nas relações dos Estados Unidos com o Brasil e a América Latina". Em fins de 1948, apelava para que a mensagem de Truman ao Congresso norte-americano no início de 1949 contivesse a indicação de que o país não havia "esquecido inteiramente" os problemas da América Latina.

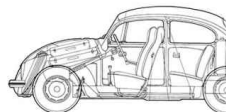
O discurso de posse de Truman, em janeiro de 1949, fazia referência a "tornar o conhecimento técnico norte-americano disponível para as regiões mais pobres do mundo". Um projeto de lei seria enviado ao Congresso em junho de 1949 e, um ano depois, estaria aprovado o Act for International Development, que previa o estabelecimento de comissões econômicas mistas para negociar objetivos para a ajuda técnica e econômica. Habilitaram-se, além do Brasil, apenas outros sete países. O acordo com o Brasil foi celebrado em dezembro de 1950, com Vargas já eleito presidente e com a Guerra da Coreia iniciada havia seis meses. Seria possível especular sobre a extensão em que tais eventos teriam contribuído para acelerar a decisão norte-americana.

Em marcado contraste com as instruções recebidas pela missão Abbink, a função principal da nova Comissão Mista seria "a elaboração de projetos concretos e bem trabalhados, suscetíveis de imediata apreciação por instituições financeiras como o Eximbank e o Banco Mundial". Suas atividades teriam início em julho de 1951 e suas análises e projetos constituiriam a base para os trabalhos e projetos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), fundado em 1952.

A ideia básica subjacente aos trabalhos da Comissão Mista expressava bem a visão que as elites brasileiras, civis e militares, defendiam na década de 1940 (e adiante): as oportunidades para investimentos privados estariam comprometidas, "sem a prévia eliminação de pontos de estrangulamento em alguns setores básicos, como transporte e energia". Tratava-se de "claro exemplo em que capitais públicos e privados tinham função complementar e não antagônica". O objetivo final declarado era "a criação de condições para o incremento do fluxo de investimentos, públicos e privados, estrangeiros e nacionais, requeridos para acelerar o desenvolvimento econômico".

Passados quase 70 anos, esse tema continua vivo e relevante nos

debates sobre economia e política no Brasil, ainda que superado por outro que vem, desde os anos 1930 e 1940, assumindo importância (econômica, política e social) cada vez maior: as formas de resposta de sucessivos governos às crescentes demandas postas pela vertiginosa expansão das populações urbanas e sua progressiva participação no processo político. Se os eleitores inscritos para votar (2,66 milhões) correspondiam apenas a 6,45% da população total em 1940, eles já seriam 11,46 milhões, ou 22% da população em 1950, ano da eleição que marcaria a volta de Vargas ao poder, agora pela força do voto.

7. 1950-1959
Instabilidade política e crescimento econômico

Cronologia

25/6/1950 a 27/7/1953: Guerra da Coreia. Brasil se recusa a participar
3/10/1950: Eleição de Getúlio Vargas, candidato do Partido Trabalhista Brasileiro, que toma posse em 31 de janeiro de 1951
12/1950: Acordo para Criação da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos para planejar investimentos
20/6/1952: Como produto da Comissão, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, hoje BNDES)
3/10/1953: Criação da Petrobras
9/10/1953: Instrução nº 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), novo regime cambial com taxas de câmbio múltiplas
8/2/1954: Manifesto de 82 coronéis do Exército critica o governo
1/5/1954: Aumento de 100% do salário mínimo
5/8/1954: Atentado contra Carlos Lacerda mata oficial da Aeronáutica
24/8/1954: Sob pressão militar para renunciar, Getúlio Vargas se suicida
27/1/1955: Instrução nº 113 da Sumoc (autorização de importação de bens de capital sem cobertura cambial, facilitando o investimento direto estrangeiro)
3/10/1955: Eleição de Juscelino Kubitschek, que toma posse em 31 de janeiro de 1956
11/11/1955: O ministro da Guerra, general Lott, depõe o presidente em exercício, Carlos Luz, para garantir a posse do presidente eleito, Juscelino Kubitschek
1/2/1956: Juscelino Kubitschek anuncia um Plano de Metas para "crescer 50 anos em 5"
1/2/1956: Revolta de oficiais da Aeronáutica contra a posse de Juscelino Kubitschek (Jacareacanga)
19/9/1956: Lei autoriza a construção de Brasília
14/8/1957: Simplificação do regime cambial e criação do Conselho de Política Aduaneira
6/1959: Juscelino Kubitschek interrompe negociações com o FMI por divergência em relação a empréstimo que implicaria em austeridade econômica e atrasos na construção de Brasília
2/12/1959: Revolta de oficiais da Aeronáutica (Aragarças)
15/12/1959: Criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)

1 *Celso Lafer*

Antagonismo político e os “anos dourados”

A vida política na década de 1950 transcorreu no contexto da democratização trazida pelo fim do Estado Novo, com uma imprensa livre e atuante no debate político e um Congresso transformado em *locus* de poder da vida política. Fundaram-se pela primeira vez organizações partidárias nacionais, notadamente o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN). A estrutura federativa conteve o ímpeto centralizador do passado recente e devolveu poder aos governadores. As eleições presidenciais tornaram-se competitivas com o voto secreto, a ampliação do eleitorado e o novo mercado político do voto urbano.

O antagonismo político getulismo x antigetulismo permeou a década. A UDN aglutinou o antigetulismo. Os dois partidos criados por inspiração de Getúlio Vargas depois do término do Estado Novo — o PSD e o PTB — eram representativos das múltiplas dimensões de seu legado.

O PSD reunia os expoentes do *establishment* de seus antigos colaboradores. Já o PTB conferia dimensão política às conquistas sociais de Vargas, que foram abrindo, no jogo democrático, espaço para a presença do “povo” no sistema político. No plano mundial, a Guerra Fria deu a tônica da vida internacional. A década se iniciava junto com a Guerra da Coreia e se encerraria com a fase inicial da Revolução Cubana. A prevalência dos Estados Unidos nas Américas circunscreveu a latitude da inserção internacional do Brasil e teve incidência na política interna, com a contraposição ideológica comunismo x anticomunismo.

A década caracterizou-se por significativas transformações sociais, econômicas e políticas. A população cresceu 3% ao ano. Elevou-se de 52 milhões para 70 milhões de pessoas; e a taxa de urbanização, de 36% para 45%. Os eleitores registrados passaram de 11,4 milhões para 15,5 milhões. O PIB subiu 7,4% ao ano, indo de 284 bilhões para 570 bilhões de reais, em valores de 2016. As exportações na década eram essencialmente de produtos primários, com destaque para o café.

*

Getúlio elegeu-se presidente em 1950 pelo PTB com 3,8 milhões de votos, 48,7% do total dos eleitores. Teve como concorrentes Eduardo

Gomes, da UDN, com 2,3 milhões de votos, e Cristiano Machado, do PSD, com 1,7 milhão. O PSD, no correr da campanha, foi abandonando Cristiano pela candidatura de Getúlio, donde a expressão "cristianização", até hoje de uso corrente no vocabulário político brasileiro.

Getúlio preparou com destreza política, a partir de seu retiro em São Borja (RS), a volta ao poder. Foi intérprete sagaz do que se passava na vida nacional e fez campanha, como líder de massas, lastreada em suas prévias realizações no campo social. O objetivo era plebiscitar sua obra, confirmar seu papel como o estadista que definiu os contornos do Brasil no século XX e afastar a pecha de ditador. Teve pela frente uma oposição acirrada que enfrentou com um talento político que incluía a capacidade de lidar com o contraditório.

Getúlio foi uma fonte de inovação nos rumos que imprimiu ao país, adensando institucionalmente a racionalidade da administração pública brasileira. Datam de sua Presidência o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) — que teve respaldo popular na campanha "O petróleo é nosso" —, o projeto da Eletrobras, o Banco do Nordeste, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), a Comissão do Desenvolvimento Industrial e o funcionamento da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos, cujos projetos, em especial na área de infraestrutura, prepararam os caminhos do desenvolvimento no Brasil.

Criou na Presidência uma assessoria econômica de qualidade liderada por Rômulo de Almeida, que, em combinação com o ministro da Fazenda, Horácio Lafer, procurou viabilizar realizações com responsabilidade fiscal. Em síntese, consolidou as bases do desenvolvimento industrial do país, tendo como horizonte um nacionalismo de fins, eficiente na seleção de meios. Deu foco especial à melhoria das condições de vida do trabalhador, que conferiram crescente dimensão social à democracia brasileira.

Getúlio reformulou seu ministério em 1953 para lidar com as progressivas dificuldades políticas e econômicas. O ímpeto da oposição, no entanto, não se amainou e culminou em 1954 com um cerco ao seu governo, catalisado pelo talento incendiário de Carlos Lacerda, coadjuvado pelos parlamentares da "Banda de Música" da UDN (como ficou conhecido o grupo que mais se destacava na oposição ao governo) e com o respaldo da grande imprensa.

Getúlio superou no primeiro semestre de 1954, com o apoio do PSD e do PTB, uma tentativa de impeachment. Além disso, teve de lidar, por obra do Memorial dos Coronéis, com insatisfações de militares e também com uma rumorosa Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que se dedicou a investigar favoritismos nos órgãos

oficiais de crédito a Samuel Wainer, dono do jornal *Última Hora*, o único que apoiava seu governo. João Neves da Fontoura, que deixara em 1953 o governo do qual fora chanceler, em estrepitosa entrevista denunciou a existência de entendimentos secretos com Perón que propiciariam a instalação no Brasil de uma "república sindicalista", introduzindo na crise política a dimensão externa do relacionamento com a Argentina.

O atentado à vida de Lacerda, que levou à morte do major Rubens Vaz, transformou a crescente crise política numa crise militar. O mandante do crime teria agido por conta própria, mas integrava a guarda pessoal do presidente, o que permitiu intensificar o cerco a Getúlio. Este, com a desagregação dos seus apoios e acuado pelo ultimato dos militares para se afastar, suicidou-se em 24 de agosto de 1954.

O suicídio não foi apenas um drama pessoal. Foi um ato político de largo alcance, que reconstituiu sua autoridade, acossada pela "sanha dos seus inimigos". A carta-testamento deixada por ele ecoou na sensibilidade nacional e deu renovada vitalidade à sua dimensão maior de estadista. Saiu, como ele disse, "da vida para entrar na história", prolongando o legado do getulismo, que continuou a moldar a política da década de 1950.

*

Café Filho, o vice que assumiu com a morte de Getúlio, integrara sua chapa de candidato. Tinha sido indicado por Ademar de Barros, não era pessoa das relações pessoais ou políticas de Getúlio, nem o apoiara nos embates com a oposição. Governou de 24 de agosto de 1954 a 9 de novembro de 1955 com o apoio da UDN, incorporando a oposição antigetulista. Propôs-se a lidar com a estabilização econômica e a presidir as eleições que levariam a seu sucessor. Dedicou-se a conter a continuidade do legado do getulismo, mas os desdobramentos da carta-testamento circunscreveram e, afinal, frustraram o alcance da vocação antigetulista de seu mandato.

Café Filho garantiu as eleições legislativas de outubro de 1954, que favoreceram o PSD e o PTB. Tentou, sem sucesso, articulações políticas para impedir a candidatura de Juscelino Kubitschek, do PSD. Este, que teve João Goulart na sua chapa como vice, indicado pelo PTB, venceu as eleições de 1955, derrotando o candidato da UDN, Juarez Távora, que integrara o governo de Café Filho como chefe do Gabinete Militar.

Café Filho, com problemas cardíacos, internou-se em novembro de 1955 e passou interinamente o governo para o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz. Este, aglutinando os insatisfeitos com o potencial retorno do getulismo, encarnado na vitória eleitoral de JK,

tentou organizar um golpe de Estado, debelado com "um retorno aos quadros constitucionais vigentes". O "retorno" resultou da interação político-militar respaldada pelo ministro da Guerra, Henrique Lott, e legitimada pelo Congresso, que, numa ação conjunta do PSD e do PTB, votou o impedimento de Carlos Luz. Em seguida, empossou para substituí-lo, na linha da sucessão constitucional, o presidente do Senado, Nereu Ramos.

Subsequentemente, Café Filho, com a saúde aparentemente recuperada, pretendeu reempossar-se na Presidência. Foi declarado impedido pelo Congresso, que confirmou Nereu Ramos na chefia do Executivo. Os parlamentares aprovaram o estado de sítio por 30 dias, prorrogado por mais 30. Esse conjunto de medidas de emergência garantiu a posse de JK em 31 de janeiro de 1956.

*

Juscelino foi eleito com o apoio da aliança PSD-PTB. Fez uma campanha que teve como ideia-força o desenvolvimento. Partiu do diagnóstico político de que caberia ao seu governo estimular o nível geral de vida, expandindo o consumo e o emprego. Daí o objetivo de efetivar "50 anos em 5" na plenitude da vigência das instituições democráticas, que ele soube assegurar com tolerância e indiscutível talento político, superando as dificuldades enfrentadas diante da oposição liderada pela UDN. Criou um clima de confiança e esperança no futuro que instigou o crescimento econômico, alcançou a sociedade e repercutiu no âmbito cultural. Por isso a lembrança de seu período presidencial como "anos dourados". A aliança PSD-PTB atuou no Congresso como um bloco aprovando projetos de lei, propiciadores do seu programa de desenvolvimento.

O fulcro do governo foi o Plano de Metas, a primeira e bem-sucedida experiência brasileira de planejamento indicativo e escopo setorial. O binômio transporte/energia, que JK levara adiante como governador de Minas Gerais, foi uma fonte inicial da sua visão. O programa deixou espaço no nível político para a acomodação de interesses e a criação de apoios no Congresso. Na economia, valeu-se da inteligente utilização de estímulos e incentivos que orientaram e favoreceram o investimento, inclusive o estrangeiro.

Na concepção e execução do programa, JK, com o apoio de qualificados colaboradores — entre eles Lucas Lopes —, baseou-se em estudos anteriores, como os projetos elaborados pela Comissão Mista Brasil–Estados Unidos do governo de Getúlio, conferindo-lhes maior racionalidade. Os conceitos até então dispersos sobre pontos de estrangulamento internos e externos, pontos de germinação e de demanda derivada, na perspectiva da interdependência da economia como um todo, conferiram coerência ao programa. Permitiram a

identificação de 30 metas, subdivididas em cinco grupos: Energia (5); Transporte (7); Alimentação (6); Indústria de base (10); Educação (1), mais a meta-síntese 31, Brasília, voltada para a internalização socioeconômica do país.

A chave do sucesso foi a montagem de uma "administração paralela", com poderes para implementar os objetivos governamentais — BNDE, Conselho de Política Aduaneira (CPA), Grupos Executivos como o da Indústria Automotiva (Geia), Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex), Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e Carteira de Câmbio do Banco do Brasil. A imaginação administrativa também norteou a criação da empresa Novacap, sem a qual a construção de Brasília no quinquênio não teria se viabilizado. O mesmo se pode dizer da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), estruturada para enfrentar disparidades regionais sem o peso inoperante da máquina administrativa tradicional.

Na política externa, o governo buscou abrir possibilidades para as necessidades internas do desenvolvimento, acolhendo o capital estrangeiro na lógica de um nacionalismo sem xenofobia. A Operação Pan-Americana articulou os países latino-americanos para explicitar aos Estados Unidos os imperativos de novos mecanismos de cooperação. A aproximação com a Argentina de Arturo Frondizi propiciou as condições para a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), a primeira experiência de regionalismo econômico voltado para o desenvolvimento.

O Acordo Internacional do Café de 1959 buscou a cooperação multilateral para lidar com a oscilação dos preços de um produto essencial na balança comercial brasileira. O restabelecimento das relações comerciais com a União Soviética teve como objetivo ampliar os mercados para os produtos nacionais. A construção de Brasília atraiu a atenção internacional, e a inauguração da nova capital, em 1960, foi um grande evento de diplomacia pública.

JK era um visionário com senso de realidade. Liderou as transformações do país com cautela realista para dosar as mudanças aos limites do viável politicamente, assegurando a plenitude da democracia. Foi o primeiro presidente brasileiro a recorrer ao avião para marcar sua contínua presença em todo o território nacional. Soube valer-se da televisão, então o novo meio de comunicação, para dar ampla visibilidade às suas iniciativas e a seus projetos e infundir esperança.

"Audácia, confiança e energia", para recorrer às palavras de Malraux sobre o seu governo, são a nota identificadora do seu quinquênio presidencial.

2 *Pedro Dutra*
Intervenção do governo na ordem econômica

A década de 1950 correu entre a experiência traumática da Segunda Guerra (1939-1945), a queda da ditadura de Getúlio Vargas, em 1945, e os pródromos da violenta ruptura da ordem democrática, verificada em abril de 1964. Mas fatores não menos influentes no direito brasileiro dessa década tiveram sua origem no início daquele século.

A Primeira Guerra (1914-1918) nutriu nas democracias europeias um nacionalismo extremado e estimulou a intervenção ampla do Estado na economia, que, a seguir, se viu associada ao planejamento estatal. Esses fatores se irradiariam e repercutiriam de forma diversa nas diferentes ordens jurídicas. Na longeva ditadura Vargas (1930-1945), a crescente intervenção do Estado na economia não foi submetida às regras jurídicas de contenção do Poder Executivo vigentes nas democracias europeias e na norte-americana, degradando-se em uma intervenção, discricionária e desabrida, do governo na ordem econômica nacional.

Ao novo regime político instaurado no Brasil a partir de 1946, cuja legislatura inauguraria a década seguinte, aderiram, serenamente, os próceres da ditadura do Estado Novo. Os titulares dos cargos mais altos no antigo regime formaram as fileiras do PSD, criado por iniciativa do ditador para abrigá-los.

Na UDN, acomodaram-se alguns dos opositores calados pela ditadura. Já a vasta clientela trabalhista, feita pelo ditador dependente da máquina estatal e por ele cevada e cultivada, migrou para o PTB, que, aliado ao PSD, daria sustentação ao segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) e, depois, ao de Juscelino Kubitschek (1956-1960). Sem sobressaltos, a classe política dominante na ditadura do Estado Novo tomou a frente no novo regime democrático.

Esse contexto político, pouco favorável a transformações substanciais, dominou os trabalhos da Constituinte e, editada a nova Carta, em setembro de 1946, foram os congressistas incapazes de votar as normas ordinárias que desdobrassem objetivamente os princípios nela fixados, especialmente aqueles regentes da ordem econômica. Nas palavras de San Tiago Dantas, remanesceu o Poder Executivo, pelos anos seguintes, “vestido com as insígnias do

Legislativo”.

De volta ao poder em 1951, dessa vez pelo voto, Getúlio, a partir da intervenção (já afirmada) do governo (e não do Estado) na ordem econômica, e do seu planejamento, que entregou a uma competente assessoria de sua Presidência, incrementaria a criação de empresas estatais, federais e estaduais, quando as autarquias industriais, muitas delas incumbidas da prestação de serviços públicos, já se mostravam ineficientes e fortemente deficitárias. Paralelamente, as concessionárias privadas viam seus investimentos asfixiados por uma perversa manipulação tarifária por parte do poder concedente, que se recusava a implantar uma regulação econômica atuante por meio de órgãos especiais dotados de independência técnica e decisória, a salvo dos interesses partidários imediatos.

Ao mesmo tempo que o colapso dos serviços públicos se acentuava no início da década de 1950, empresas estatais eram sucessivamente criadas, como Petrobras, BNDE e Banco do Nordeste; e outras, propostas, como Eletrobras e Rede Ferroviária Federal. Esta última absorvendo os despojos da iniciativa privada que, 100 anos antes, implantara, com sucesso, o transporte ferroviário do café, ainda a fonte primeira de divisas de um Tesouro sempre deficitário.

Ao suicídio de Getúlio, em 1954, seguiu-se a vitalidade do governo Juscelino e o crescimento econômico, financiado, em boa parte, pela aceleração do processo inflacionário. Este seria agravado pelo delírio golpista, o surto na renúncia de Jânio Quadros (1961), e, a seguir, pela tibieza política de João Goulart (1964).

O direito recebeu, na década de 1950, a influência irradiada de fatos determinantes verificados no início do século, além daqueles desfechados em seu curso. O nacionalismo tomou uma feição emocional e reativa, desdobrando-se em uma progressiva estatização. A intervenção do governo, e não do Estado, na economia afirmou-se também sobre a Constituição de 1946, evidenciando a preeminência do Executivo e subtraindo em parte a função do Legislativo. Simultaneamente, cresceu o investimento de capitais estrangeiros na economia e, com eles, a influência do direito empresarial norte-americano na cena jurídica nativa.

A situação intermediária entre décadas, nas quais tiveram lugar rupturas, e a complexidade institucional que nela aflorou pela confluência de fatores precedentes e contemporâneos marcaram o direito brasileiro na década de 1950.

Os Códigos Penal, de Processo Civil, de Processo Penal, além da Lei das Sociedades Anônimas e da Lei de Introdução ao Código Civil, coordenadas por Francisco Campos no início dos anos 1940, em plena ditadura do Estado Novo, já haviam sido interpretados, assim como seria, logo após a sua edição, em setembro de 1946, a nova

Constituição. Essas obras jurídicas amadureceram e ganharam ampla divulgação e aplicação nos anos 1950, sendo algumas reeditadas nesse período, como os *Comentários à Constituição Federal*, de Pontes de Miranda, acrescidos de mais de 600 páginas.

Não houve na década de 1950 um movimento legislativo significativo. Sobressaiu a edição de normas criando empresas estatais, inclusive nos estados. Mas poucas vezes em sua história a literatura jurídica nacional deu resposta tão refinada a uma situação institucional tão complexa. Juristas nascidos no início da República e os da geração seguinte estavam em plena atividade produtiva. A sua grande contribuição tomou a forma de tratados, monografias, pareceres e estudos, dirimindo controvérsias e aclarando problemas de direito público e privado, muitos originais no direito brasileiro.

Em meio à década, começaram a ser publicados os 60 volumes *do Tratado de Direito Privado*, de Pontes de Miranda, uma das obras mais refinadas e abrangentes da literatura jurídica universal de seu tempo. Escrita por um único autor, deu ao direito brasileiro um grau extraordinário de inteligência do fenômeno jurídico, jamais igualado entre nós, antes ou depois.

Os pareceres de Francisco Campos, sobre direito administrativo e constitucional, revelam uma invulgar capacidade de argumentação e solidez doutrinária, servidas por um estilo de uma clareza raramente alcançada. San Tiago Dantas, em um único livro, reunindo estudos e pareceres, tratou pioneiramente de questões fundamentais do direito, tais como o devido processo legal e o equilíbrio financeiro de contratos.

Oscar Tenório dimensionou, com rigor, a aplicação do direito, ao comentar a Lei de Introdução ao Código Civil. Seabra Fagundes, em pareceres e estudos publicados em revistas especializadas, resolveu, com severa simplicidade, problemas difíceis de direito público, enquanto Aliomar Baleeiro renovou os estudos de direito tributário e financeiro.

Meirelles Teixeira foi um dos mais informados autores sobre questões regulatórias que se extremavam, enquanto Frederico Marques recortou as instituições de direito processual, matéria já tormentosa na experiência jurídica nacional. Nos domínios da filosofia do direito, Miguel Reale ampliou a perspectiva do direito brasileiro. E, no fim da década, Caio Tácito deu prosseguimento aos estudos de direito administrativo sobre as obras consolidadas de Themístocles Cavalcanti e Carlos Medeiros.

A democracia a que a Constituição de 1946 deu forma viveu apenas um ano a mais do que a ditadura, de um único titular, a que pôs fim. E não alcançou evitar a implantação de mais um período ditatorial, de diferentes titulares e longo, de mais de dois decênios.

Ainda não nos foi possível compreender, com a profundidade e a isenção desejáveis, o percurso dos anos 1950. Mas a literatura jurídica desenvolvida na década, por sua excelência e atualidade, é um dos marcos culturais desse período da história brasileira.

3 *Demosthenes Madureira de Pinho Neto*

Crescimento rápido e conturbação política

A década de 1950 se consolidou na historiografia como um período de crescimento rápido que resultou na expansão significativa da capacidade produtiva, em meio a um conturbado ambiente político, tanto local quanto internacional. Mas, se é irrefutável que a intensificação do processo de substituição de importações mudou a base industrial brasileira de patamar, cumpre também observar que a falta de poupança doméstica para financiar a industrialização acelerada cobrou seu preço, levando a dificuldades econômicas no início dos anos 1960 que culminariam na ruptura política e institucional de março de 1964.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil vivia uma situação de grave escassez de divisas conversíveis, essenciais para qualquer projeto de desenvolvimento. Nesse sentido, o discurso de posse do presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, em 1948, trouxe algum alento para a América Latina. Truman propunha criar Comissões Mistas para analisar projetos de desenvolvimento a serem financiados com juros baixos por instituições oficiais, em particular o Banco Mundial e o Eximbank.

Ciente dessa realidade, Getúlio Vargas, de volta ao Palácio do Catete em 1950, dessa vez pelo voto popular, concebeu um desenho de governo para ser executado em duas fases. Na primeira, faria um plano de estabilização com foco no equilíbrio orçamentário e na estabilidade de preços. Depois, implementaria um ambicioso programa de industrialização baseado nos projetos aprovados pela Comissão Mista Brasil–Estados Unidos, criada em julho de 1951. Em paralelo, seria fundado em 1952 o BNDE, responsável pela coordenação e alocação de investimentos no bojo dos trabalhos da Comissão Mista.

Esse programa em duas fases ficaria conhecido na literatura como "projeto Campos Sales–Rodrigues Alves", evocando as duas administrações da Primeira República, quando, após um ajuste recessivo, seguiu-se um período de importantes realizações. Assim, Vargas nomeou Horácio Lafer ministro da Fazenda, que adotou um plano de viés bem ortodoxo. O déficit orçamentário de 1950 seria revertido em 1951, e a política monetária se tornaria contracionista, apesar da expansão do crédito pelo Banco do Brasil, que teve poder de autoridade monetária até as reformas financeiras de 1964.

No entanto, a eleição de Dwight Eisenhower para a presidência dos Estados Unidos, em 1952, conduziu a uma mudança relevante no posicionamento norte-americano quanto ao financiamento do desenvolvimento. O novo governo enfatizava a necessidade de se abandonar o financiamento por meio de agências oficiais, substituindo-o pelo fomento ao investimento privado. Na prática, isso significava o colapso dos projetos sob a análise da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos.

Com a inviabilização de seu projeto original e a deterioração das contas externas, Vargas optou por uma reorientação política que, antes de ser uma "guinada nacional-populista", como muitos interpretaram, visava, acima de tudo, enfrentar os desafios mais urgentes de curto prazo. Em 1953, implementou uma ampla reforma ministerial, colocando na Fazenda seu velho amigo e colaborador Oswaldo Aranha.

Buscando equacionar a situação externa, Aranha atuou em duas frentes. Contratou com o Eximbank um empréstimo de US$ 300 milhões para dar conta dos compromissos mais urgentes e, em seguida, promoveu uma ampla reforma no regime cambial, criando, por meio da Instrução nº 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), um regime de taxas múltiplas de câmbio.

As importações brasileiras passaram a ser classificadas em cinco categorias, de acordo com o critério de "essencialidade", com a introdução de leilões cambiais nos quais se negociavam as "Promessas de Venda de Câmbio". Na prática, uma menor quantidade de divisas era destinada às categorias julgadas menos essenciais, o que resultava em um câmbio mais desvalorizado — ou seja, um dólar mais caro para a importação desses bens, *vis-à-vis* o câmbio destinado à compra de máquinas, equipamentos e matérias-primas, considerados indispensáveis para o desenvolvimento nacional.

Já as divisas de exportações ingressavam com uma taxa de câmbio mais valorizada, provocando a permanente insatisfação dos setores rurais, especialmente os cafeicultores, contrários ao que chamavam de confisco cambial. A diferença entre as taxas de exportação e importação tornou-se uma importante fonte de receitas não inflacionárias no período, uma vez que a medida fazia de forma dissimulada o que era politicamente inviável: tributava indiretamente os exportadores e os importadores de bens de consumo e transferia renda para subsidiar as importações relevantes para a industrialização.

Os meses que se seguiram a essa nova tentativa de estabilização foram dos mais turbulentos da história da República. Ao longo de 1954, acossado por denúncias, Vargas tentou, de forma desesperada, sobreviver politicamente, recorrendo cada vez mais a medidas populistas, onde se incluiu a duplicação do salário mínimo em maio.

Até que, em agosto, depois do atentado contra o principal crítico do governo, o jornalista Carlos Lacerda, Vargas preferiu o suicídio à entrega do poder aos opositores, entrando para a história como mártir do trabalhismo nacionalista.

A duplicação do salário mínimo e o colapso dos preços do café no mercado internacional em 1955 tornaram o legado econômico de Vargas um fardo bastante pesado para Café Filho, o então vice-presidente, que assumiu a Presidência. Seu principal desafio era evitar uma ruptura institucional e conduzir o país às eleições de 1955, já que os ânimos na política continuavam exaltados.

Devido à gravidade da situação, Café Filho nomeou Eugênio Gudin, economista ortodoxo e de prestígio internacional, para o cargo de ministro da Fazenda. Gudin tentou de imediato mais um empréstimo emergencial no Eximbank, mas só conseguiu obter o financiamento de um consórcio de bancos privados liderados pelo Citibank, dando em garantia as reservas em ouro brasileiras. Era a materialização da nova política de Eisenhower: o desenvolvimento da região deveria ser tratado como uma questão de estímulo ao investimento privado.

Foi nesse contexto que o governo passou a dar prioridade máxima à remoção de entraves à entrada de capital estrangeiro sob a forma de investimentos e empréstimos. Assim, em janeiro de 1955, a controversa Instrução nº 113 da Sumoc tornou automática a emissão de licenças de importação de equipamentos e maquinaria sem a necessidade de compra de divisas, um forte estímulo ao investimento estrangeiro. Foi concedido incentivo equivalente ao investidor nacional, sempre que este conseguisse financiamentos no exterior para importar equipamentos. O que antes era exceção, dependendo de autorizações de conselhos, passou a ser inteiramente liberalizado.

A retirada dos entraves ao capital externo seria essencial para viabilizar o ambicioso programa de JK, eleito em 1955 com a meta de industrializar o Brasil rapidamente — seu slogan era “50 anos em 5”. Investimentos externos eram indispensáveis para um país em desenvolvimento fortemente dependente de importações de equipamentos, tecnologia e bens de capital em geral.

Na frente do comércio externo, a situação era ainda mais crítica. Os produtos agrícolas respondiam por cerca de 80% da pauta de exportações. Os preços do café, que haviam triplicado entre 1947 e 1954, despencaram, passando de 91 centavos de dólar por libra-peso em 1954 para 41 centavos em 1960. Além disso, até 1959, quando a Europa voltou à convertibilidade, somente 60% das exportações brasileiras eram em moeda conversível.

Nessa conjuntura, não restava a JK senão transformar a liberalização dos fluxos de capitais privados externos — de risco e

empréstimos — no principal alicerce do seu Plano de Metas. Entre 1955 e 1961, cerca de US$ 500 milhões foram investidos na indústria por meio da Instrução nº 113, sendo que cerca de 80% desse montante destinou-se à indústria de base. O setor metalúrgico e a indústria automobilística foram os maiores beneficiados, com 36% e 25% do total, respectivamente.

Apesar da importância do investimento direto estrangeiro nesse período, o alívio na restrição de divisas saiu, de fato, dos esquemas de financiamento de exportações, que não estavam disponíveis na primeira metade dos anos 1950. Cerca de 80% da entrada de capital entre 1955 e 1961 associava-se aos chamados créditos de fornecedores, concedidos em particular às subsidiárias de empresas estrangeiras no Brasil.

Esses empréstimos atrelavam-se à compra de máquinas e equipamentos importados, direcionados basicamente aos setores de energia, de metalurgia e automobilístico. Juntamente com o fluxo de investimento direto estrangeiro, eles seriam os fatores determinantes do êxito do Plano de Metas, em contraste com a frustração do projeto original de Vargas.

Mas JK, ao contrário de seu antecessor, jamais teve qualquer preocupação com a construção de uma base sólida do ponto de vista fiscal para financiar o desenvolvimento. A única tentativa de austeridade no período, o Plano de Estabilização Monetária, negociado por Lucas Lopes com o FMI em 1958, tinha como objetivo principal, uma vez mais, a liberação de um empréstimo para aliviar a situação externa. Portanto, não duraria muito.

O legado de JK a seu sucessor, Jânio Quadros, foi pesado. Do ponto de vista doméstico, as principais fontes de financiamento do Plano de Metas eram o BNDE e o Banco do Brasil, o que resultou em pressão crescente para o financiamento inflacionário. Externamente, os créditos de fornecedores tinham prazo menor e taxas mais elevadas do que os empréstimos de agências oficiais. Como se não bastassem as pressões existentes, os gastos para a construção da nova capital, Brasília, acrescidos das compras de café visando dar sustentação aos preços, puxaram a aceleração da inflação, que mudaria de patamar. De 20% ao ano em meados dos anos 1950, o IGP-DI saltou para 37% em 1959, superando os 50% nos anos 1960.

Esse conjunto de escolhas, de precária racionalidade econômica e sem muita atenção ao longo prazo — de resto, de recorrência preocupante na história do Brasil —, levariam o país a uma situação de desorganização econômica insustentável. Entre outros fatores, a instabilidade que resultou dessa deterioração teria um papel determinante na ruptura política e institucional que se concretizaria em 1964.

8. 1960-1969
Fim de um experimento democrático

Cronologia

18/2/1960: Criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio
21/4/1960: Inauguração de Brasília
3/10/1960: Eleição de Jânio Quadros. Posse: 31/01/1961, tendo João Goulart como vice
25/8/1961: Renúncia de Jânio Quadros, veto dos ministros militares à posse de Goulart
2/9/1961: Implantado o parlamentarismo para permitir a posse de Goulart em 7 de setembro
8/1962: Criação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT)
30/12/1962: Celso Furtado apresenta o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social
6/1/1963: Plebiscito aprova retorno ao presidencialismo
3/1963: Aprovado Estatuto do Trabalhador Rural
1/7/1963: Criação provisória da Organização Internacional do Café, instituída definitivamente em 27/12/1963.
13/3/1964: Comício da Central reúne 150 mil pessoas no Rio de Janeiro em defesa das reformas de base. Assinado decreto que permite a desapropriação de terras. Iniciado o processo de encampação de refinarias
19/3/1964: 500 mil pessoas participam da Marcha da Família com Deus pela Liberdade, em São Paulo
22/3/1964: 71 generais da reserva lançam manifesto contra Goulart
25 a 27/3/1964: Assembleia de marinheiros no Sindicato dos Metalúrgicos. Fuzileiros enviados para acabar com a reunião aderem ao movimento. Marinheiros são presos e anistiados por Goulart
28/3/1964: Clube Naval pede punição dos rebeldes, com apoio do Clube Militar
30/3/1964: Assembleia de sargentos no Automóvel Clube com a presença de Goulart, que se solidariza com marinheiros e sargentos
31/3/1964: Revolta militar em Minas Gerais
2/4/1964: Deposição de Goulart. Posse do presidente da Câmara como interino
2/4/1964: Um milhão de pessoas participam da Marcha da Vitória no Rio de Janeiro
15/4/1964: Posse do marechal Castelo Branco, eleito pelo Congresso
21/8/1964: Criação do Sistema Financeiro da Habitação, centrado no Banco Nacional da Habitação
11/1964: Lançamento do Programa de Ação Econômica do Governo
31/12/1964: Criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil
27/10/1965: Ato Institucional nº 2 institui bipartidarismo (Arena e MDB) e eleição presidencial indireta
3/10/1966: Eleição do marechal Costa e Silva, que toma posse em 25 de março de 1967
24/1/1967: Promulgada a Nova Constituição, que entra em vigor em 15 de março
7/1967: Lançamento das Diretrizes de Governo e do Programa Estratégico de Desenvolvimento
26/6/1968: Passeata contra o governo militar, chamada “dos 100 Mil”, no Rio de Janeiro
13/12/1968: Ato Institucional nº 5 fecha o Congresso e as Assembleias Estaduais, institui a censura prévia e suspende o *habeas corpus*
4/9/1969: Sequestro do embaixador norte-americano por membros da Ação Libertadora Nacional (ALN) e do Movimento Revolucionário Oito de Outubro (MR-8)
30/10/1969: Posse do general Garrastazu Médici, após o interregno do triunvirato militar que assumira a Presidência com a doença e morte do marechal Costa e Silva
4/11/1969: Morte de Carlos Marighella, militante da ALN, pela polícia paulista

1 *José Murilo de Carvalho*
Fim de um experimento democrático

Em 1964, muitos esperavam um golpe, a ser dado por João Goulart ou por seus inimigos. Ninguém esperava um golpe seguido de ditadura militar. Que tenha acontecido o inesperado é o que, a meu ver, marcou a década de 1960, que herdou da anterior o impacto das iniciativas de Juscelino Kubitschek, coroadas pela inauguração de Brasília, mas tisnadas por terem provocado um surto inflacionário. A década herdou também o conflito, iniciado na década de 1940, entre, de um lado, Getúlio Vargas e seus herdeiros e, de outro, parcelas das Forças Armadas, das lideranças políticas e do empresariado. O principal representante do varguismo, e alvo predileto dos inimigos, era João Goulart.

Pelas regras da época, presidente e vice eram eleitos separadamente. Em 1960, Jânio Quadros, apoiado pelo PDC e pela UDN, ganhou as eleições, todavia o vice eleito foi João Goulart, da chapa apoiada por PTB e PSD. Assim, tínhamos um político com apelo popular, temperamental, apoiado pelos inimigos do varguismo, que haviam amargado três derrotas sucessivas (em 1945, 1950 e 1955); e, como contraponto, o herdeiro de Vargas. Era receita de crise.

Assumindo o governo em janeiro de 1961, Jânio fez-se notar por medidas esdrúxulas, como a proibição de brigas de galo e o uso do biquíni. Adotou, no entanto, uma política externa independente, aproximando-se dos países socialistas, negando apoio aos Estados Unidos na questão cubana e, para escândalo de muitos, concedendo a Che Guevara a comenda da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul. Sem respaldo no Congresso para aprovar leis polêmicas, como a antitruste e a de regulamentação da remessa de lucros, Jânio perdeu o apoio da própria UDN. Diante do impasse, renunciou em 25 de agosto, após sete meses de governo.

Seus ministros militares tentaram demovê-lo da ideia para evitar a posse de Goulart, mas o Congresso apressou-se em aceitar a renúncia e empossou o presidente da Câmara, Ranieri Mazzilli. Não por acaso o vice achava-se em visita ao Leste Europeu e à China, onde foi recebido por Mao-Tse-tung.

Seguiu-se um cabo de guerra entre os ministros militares, contrários à posse de Goulart, e o Congresso, partidos e sindicatos, favoráveis à legalidade. Tendo o III Exército e o governador do Rio

Grande do Sul, Leonel Brizola, se declarado a favor da posse, o país viu-se na iminência de uma guerra civil. O impasse foi resolvido com a adoção do parlamentarismo. Embora inconformado com a solução, Goulart tomou posse em 7 de setembro de 1961.

Goulart fora ministro do Trabalho de Vargas em 1954, quando se fez notar pela aproximação com os sindicatos e pela proposta, aprovada após sua saída, de aumento de 100% no salário mínimo. A medida motivou a divulgação de um memorial crítico assinado por 82 coronéis e tenentes-coronéis do Exército. Desde então, o político passou a ser acusado de simpatia pelo peronismo e de querer implantar no Brasil uma República sindicalista.

Imposto como fora, e contando com a má vontade do presidente, o parlamentarismo teve vida curta. Três primeiros-ministros sucederam-se sem conseguir governar. Em janeiro de 1963, um plebiscito sancionou a volta ao presidencialismo. Recuperado o poder, Goulart tentou fazer aprovar um conjunto de importantes medidas às quais se deu o nome de “reformas de base”. Uma delas, a agrária, despertou forte oposição entre os proprietários de terra.

O presidente viu-se pressionado, à esquerda, por outro líder trabalhista, Leonel Brizola, por sindicatos e movimentos sociais; e, à direita, por militares, pela UDN, por empresários e líderes religiosos. Contra ele levantavam-se acusações de simpatias comunistas, o que na época provocava reações virulentas. O resultado foi uma paralisação decisória. Revoltas de marinheiros e praças do Exército minavam as bases hierárquicas e disciplinares de sustentação nas Forças Armadas. Generais, almirantes e brigadeiros conspiravam contra o governo em aliança com os governadores de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande Sul, e com empresários. Os conspiradores contavam com uma promessa de apoio por parte dos Estados Unidos em caso de guerra civil. Cada um dos lados acusava o outro de manobras golpistas.

Em situação tão delicada, superestimando sua força e subestimando a dos inimigos, o presidente decidiu radicalizar sua posição, ignorando a opinião de amigos e mesmo a do Serviço Federal de Informações e Contrainformações (Sfici). Num grande comício em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro, prometeu levar adiante seu plano de reformas, desapropriando terras e refinarias de petróleo. Para piorar as coisas, foi condescendente com uma revolta de marinheiros. Em 30 de março insistiu em discursar em uma reunião de sargentos, em aberto descaso pela disciplina militar. Foi a gota d’água.

No dia seguinte, o general Mourão Filho saiu de Juiz de Fora (MG) com suas modestas tropas decidido a depor o presidente, cujo dispositivo militar derreteu-se. Uma greve geral convocada pelos sindicatos fracassou. O Congresso apressou-se em dar posse na

Presidência novamente ao presidente da Câmara, o que foi feito na madrugada do dia 2 de abril. No mesmo dia, uma Marcha da Vitória, com 1 milhão de pessoas, já comemorara no Rio de Janeiro a derrubada de Goulart.

João Goulart tinha proposto uma ambiciosa, posto que irrealista, agenda de reformas. De positivo, construiu a Universidade de Brasília (UnB), criou a Eletrobras e dinamizou a Sudene. Em política externa, seguiu a linha independentista de Jânio.

Após o golpe, assumiu o poder um autointitulado Comando Supremo da Revolução, que, já no dia 9, anunciou um Ato Institucional (AI) que autorizava o presidente a decretar estado de sítio, cassar mandatos, forçar aposentadorias, suspender direitos políticos. No dia seguinte, 102 pessoas foram punidas, incluindo 41 deputados federais. No dia 11, 122 oficiais militares foram transferidos para a reserva. Nesse mesmo dia, o Congresso, já mutilado, elegeu presidente o marechal Castelo Branco, a cabeça pensante do golpe, por 361 votos em 438, com apoio de nove partidos.

As cassações continuaram, atingindo JK no dia 8 de junho. Presididos por coronéis, Inquéritos Policial-Militares passaram a investigar dezenas de pessoas. Foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI). Em 17 de julho, o mandato de Castelo, que deveria terminar em janeiro de 1966, foi prorrogado para 15 de março de 1967. A partir de setembro, a imprensa já começava a veicular notícias de tortura a presos.

Em resposta à vitória da oposição nas eleições para governador em 1965, o governo editou o AI-2, que extinguia os partidos políticos e introduzia eleições indiretas para presidente. Fechou-se o Congresso e, em 1966, foram criados os dois partidos oficiais: Arena e MDB. Em fevereiro desse ano, o AI-3 introduziria a eleição indireta para governador e viriam mais cassações. Em outubro, o Congresso elegeu presidente da República o marechal Costa e Silva. Tratava-se de ativo participante da conspiração contra Goulart que praticamente forçara sua candidatura contra a posição de Castelo Branco, que preferia um candidato civil. Uma nova Constituição seria promulgada em janeiro de 1967.

Além de medidas na área econômica, Castelo Branco tomou outras na área social, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e a aprovação de emenda constitucional que permitia a desapropriação de terras com pagamentos em títulos da dívida pública, uma das causas da derrubada de Goulart. Em política externa, reverteria a posição de independência iniciada por Jânio Quadros e continuada por Goulart

— romperia relações com Cuba e fortaleceria o alinhamento com os Estados Unidos.

Costa e Silva tomou posse em 25 de março de 1967. Em 1964, recorrendo ao argumento de ser o oficial mais antigo do Alto-Comando do Exército, tinha assumido a chefia militar do movimento, representando sua ala mais radical e mais militarista, chamada depois de "linha dura". A partir de 1968, intensificaram-se os protestos de estudantes e operários. Em junho daquele ano, houve a Passeata dos 100 Mil no Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, cresciam denúncias de violências contra presos políticos.

Em 13 de dezembro de 1968, a Câmara negou permissão para a cassação do deputado Márcio Moreira Alves. No mesmo dia, foi publicado o AI-5, a mais drástica medida repressiva dos governos militares. O documento previa a suspensão do *habeas corpus* e da vitaliciedade dos empregos, a intervenção nos estados, a cassação de mandatos, a suspensão dos direitos políticos por dez anos. O Congresso foi posto em recesso por tempo indeterminado. Em 1969, houve mais cassações e três ministros do Supremo Tribunal Federal foram aposentados. Aumentaram as prisões políticas e a censura à imprensa. O regime tornou-se uma violenta ditadura militar. Em reação, setores da oposição, formados sobretudo por militantes de grupos de esquerda, passaram a recorrer a sequestros e guerrilha.

Em agosto de 1969, o presidente sofreu uma trombose e uma junta militar assumiu o poder, dando um golpe dentro do golpe. Na sequência do sequestro do embaixador norte-americano Charles Burke Elbrick, em setembro, no Rio de Janeiro, a junta promulgou o AI-14, que previa pena de morte e prisão perpétua. Em outubro, o Congresso seria reaberto para eleger presidente o general Médici, tendo como vice o almirante Rademaker, impostos pela junta. Os dois levaram a política de repressão, tortura e assassinatos de oponentes a um ponto nunca antes atingido na história do país.

Do lado das realizações, além das medidas na área econômica, o governo de Costa e Silva criou o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Embraer, a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel) e a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), mantendo a política externa de Castelo Branco.

A década de 1960 testemunhou o fracasso da primeira experiência democrática brasileira, que tinha três componentes. O primeiro era a entrada do povo na política: de início, nos movimentos políticos dos anos 1930; a partir de 1945, nas eleições. Na década de 1930, votavam apenas cerca de 2 milhões de brasileiros; na de 1960, votariam 12 milhões. Esse povo passou a ser mobilizado por Vargas e seus seguidores. O segundo componente foi a transformação

institucional das Forças Armadas, efetivada desde os anos 1930. De fator de instabilidade na Primeira República, elas passaram a tutelar os governos, intervindo em 1945, 1961, 1964. O terceiro componente, ligado aos dois primeiros, foi o forte impacto da Guerra Fria, que colou no trabalhismo a suspeita de comunismo.

A novidade em 1964 foi que os militares, feito o expurgo dos dissidentes, decidiram assumir o poder em vez de o devolver aos políticos, como haviam feito anteriormente. O golpe civil-militar de 1964 se tornaria, aos poucos, uma ditadura militar, sobretudo a partir da decretação do AI-5. Pelas mãos dos militares, transformados em atores políticos hegemônicos, e com o apoio de seus aliados civis, nosso primeiro experimento democrático foi interrompido.

2 *Joaquim Falcão*
A pirâmide de duas cabeças

A década de 1960 foi turbulenta.

Contabilize. Como na década de 1930, tivemos também três Constituições. A liberal, de 1946 até 1967. A ditatorial, de 1967 até 1969. Em seguida, a emenda de 1969, que substituiu toda a Constituição de 1967 para incluir restrições ao Legislativo em favor da centralização do poder nacional no Executivo Federal. E mais.

Tivemos 17 Atos Institucionais. Uma inovação. A norma ditatorial fundamental por excelência. E mais.

Tivemos três regimes políticos: em uma dimensão, o presidencialismo e o parlamentarismo; em outra, a ditadura. No total foram sete presidentes da República e três primeiros-ministros. Além de 25 ministros do Supremo. Sendo três cassados — Hermes Lima, Evandro Lins e Victor Nunes Leal — e um renunciante — Adauto Lúcio Cardoso.

A década começa calma, com a inauguração de Brasília e a transmissão da Presidência de Juscelino Kubitschek para Jânio Quadros, eleito pelo voto popular. Estávamos na clássica democracia representativa e no clássico estado de direito liberal.

Quadros então renuncia. Militares vetam seu vice, João "Jango" Goulart, tido como comunista. Em 1964, a solução de compromisso é mudar o regime: de presidencialismo para parlamentarismo. Dura pouco. Um plebiscito nacional refaz Jango presidente.

O país se traduz em grande conflito político e social. As reformas de base mudam a rotina da pauta legislativa. A pressão popular é por reformas, em especial, nos setores agrário, fiscal, educacional, eleitoral, bancário e habitacional. Algumas são obtidas antes de 1964. Criam-se o 13º salário, o Código Brasileiro de Telecomunicações, o Estatuto do Trabalhador Rural e a importante Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Ainda em 1962, seguindo debates críticos em torno das importações e das dificuldades no balanço de pagamentos, institui-se a lei de limitação de remessas de lucros, alterada por Castelo Branco logo em 1964, como incentivo à entrada de capitais estrangeiros.

Quebra-se ideologicamente o país. No mundo, a Guerra Fria — liberais contra comunistas. No Brasil, católicos a favor da tradição, da família e da propriedade, anticomunistas e americanistas; de outro

lado, a esquerda, a Teologia da Libertação, os socialistas e os nacionalistas.

No direito, a legislação, a doutrina, a judicialização, a prática privada e o ensino jurídico — vai tudo refletir. E seletivamente vai institucionalizar.

Estava nascendo outro Brasil.

Em 1964, o país sai da democracia representativa, o que fica claro no preâmbulo do AI-1: "Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória."

Não mais a legalidade do voto, mas a autolegalidade da força. Instaura-se o que denominamos de "dupla legalidade".

Mantém-se a Constituição como lei maior, como na famosa pirâmide, no ordenamento jurídico hierárquico de Kelsen, acima de todas as outras normas.

É necessária para a legitimidade externa diante do mundo, construída pela proximidade à gramática ocidental do *rule of law*, em oposição ao totalitarismo soviético.

Já a legitimidade interna, para o povo, é mobilizada pela imagem genérica do cumprimento das regras do jogo aparentemente constitucional. Exceto para matérias de segurança nacional. Esta, de competência não da Constituição, mas dos Atos Institucionais. Maiores do que a Constituição.

A doutrina jurídica dominante tenta então construir uma pirâmide normativa de duas cabeças. As instituições jurídicas são adaptadas a essa "dupla legalidade". Retira-se do Supremo a competência para julgar os atos contra a segurança nacional. O Superior Tribunal Militar (STM) os julga.

O Supremo resiste pela concessão de *habeas corpus*, como nos casos de Miguel Arraes, Plínio Coelho, Chico Pinto. E também no de jovens da União Nacional dos Estudantes (UNE), presos em Ibiúna, São Paulo.

Em 1963, é concedido *habeas corpus* em favor do jornalista Hélio Fernandes. No caso, a diferenciação dada entre "crime militar" e "crime de imprensa" fundamenta o combate sequente à censura e ao constrangimento ao trabalho jornalístico.

No ano seguinte, é a vez de Carlos Heitor Cony, enquadrado por dispositivo da Lei de Segurança Nacional, acusado de "promover animosidade entre as classes armadas ou contra elas".

Mas o que é segurança nacional? É um tudo e um nada. É o arbítrio do dia, da autoridade formal de plantão. O harmonioso Ballet de Bolshoi em visita ao Brasil atenta tanto contra a segurança nacional

quanto a ação de sequestradores e de guerrilheiros.

A "dupla legalidade" divide-se em dois ordenamentos jurídicos distintos, contudo complementares. Na política, o arbítrio legalizado, com a flagrância de *rule of law*. Na economia, a sisuda ordem jurídica liberal. Aquela, necessária para viabilizar esta.

A legitimidade não advém mais do voto, e sim da força sem limites e da provável eficácia do projeto econômico — defende Roberto Campos, poderoso ministro do Planejamento.

As reformas de base pré-64 continuam pós-64, com sinal trocado. São agora reformas no bojo de um projeto de modernização de desenvolvimento, entendido sobretudo como modernização financeira.

"Agora que conseguimos o poder, temos que fazer as reformas que a esquerda pregava, pois o país necessita de reformas", dizia um dos autores da então recém-criada lei do Banco Nacional de Habitação.

A causa da crise habitacional não era a renda insuficiente dos favelados e sim a ausência de financiamento de longo prazo. Termina-se então com a estabilidade no emprego. Cria-se a poupança forçada do FGTS, fonte principal de recursos para o Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

O equilíbrio do SFH dependia de os juros das prestações serem iguais ao aumento dos salários. Não eram. Os juros das prestações subiram e a remuneração do FGTS baixou. Tudo legalmente. O sistema quebraria nas décadas seguintes.

Criam-se também o Sistema Financeiro Nacional e o Banco Central. Na sequência, em 1965, é sancionada a lei que disciplina o mercado de capitais. Nesse processo surgirá, em 1976, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) que Eugênio Gudin, desde 1947, propunha.

O mercado de capitais seria o alocador legal e racional da poupança nacional e dos investimentos externos. Não mais o planejamento estatal que, antes, industriais como Roberto Simonsen e economistas como Celso Furtado pretendiam.

Normatiza-se a alienação fiduciária, garantia indispensável para assegurar a rápida proteção jurídica exigível para o credor, sobretudo, bancário.

Diante da "dupla legalidade" — a combinação de arbítrio antidemocrático com liberalismo formal —, doutrinas jurídicas vão se pluralizar. E disputar entre si. Tribunais, legislativos, decretos-lei, escolas de direito, associações de classe, escritórios de advocacia, prisões viram arenas dessa disputa.

São, pelo menos, quatro as principais doutrinas que se rivalizam.

Dentro do formalismo legal, isto é, a legalidade sem conteúdo democrático, que domina o país, bifurcam-se: um formalismo liberal constitucional, de influência norte-americana, a reger as relações, os contratos, o mercado, a vida econômica empresarial; e um formalismo

institucional ditatorial, com pretensão de ser neutro e racional, porque nessa pretensão esconderia o poder da força física.

Na oposição a esse formalismo, surgem, no tempo, movimentos em torno dos direitos humanos, sobretudo na defesa dos presos políticos, com base na Carta das Nações Unidas e na concepção jusnaturalista do direito.

Além do direito alternativo, "achado na rua", como se diria mais tarde, defendendo o pluralismo jurídico, o direito social, não estatal. Um direito para-oficial. Com vertentes marxistas e não marxistas. Opondo, por exemplo, nas periferias urbanas, o direito de moradia ao direito de propriedade.

O mercado de profissionais de direito pluraliza-se. De um lado, novos advogados de empresa, especializam-se nas relações de direito com economia, contabilidade, sociedades anônimas e mercado de capitais.

De outro, advogados de presos políticos, atuando na estreita margem que a Justiça Militar permite. Defendendo de guerrilheiros a políticos, de líderes sindicais a intelectuais.

Cria-se a representação da inconstitucionalidade das leis, ao mesmo tempo que se transforma o procurador-geral da República indicado pelo presidente do país em *gate keeper* do Supremo. Uma espécie de leão de chácara para selecionar ideologicamente o acesso judicial à Corte.

Nem sempre, porém, a dupla legalidade era autocompatível. Uma das regras de ouro da legislação liberal para a independência do Banco Central era o mandato de cinco anos de seus presidentes, perpassando os mandatos da Presidência da República.

Mas Costa e Silva, quando substitui Castelo Branco, insiste em nomear um novo presidente do Banco Central antes do término do mandato do primeiro, Dênio Nogueira.

Nogueira resiste. Avisa que seu mandato não terminou. Costa e Silva responde: "Nem o de Jango Goulart." Dênio renuncia. Costa e Silva nomeia Rio Nogueira. E até hoje, em 2019, o mercado financeiro clama por um Banco Central com mandato fixo.

A eficácia do modelo econômico se complica. O país se conflita e se radicaliza. Censura, tortura, sequestro e atentados. As liberdades são reprimidas. Costa e Silva institucionaliza a ditadura com o AI-5.

Decreta-se o recesso do Congresso Nacional. Cassam-se mandatos de parlamentares. Intervém-se nos estados e municípios. Suspendem-se os direitos políticos e a garantia do *habeas corpus*.

Mas, para melhor entender o que se passava em 1960, vale focar a posse de Ibrahim Abi-Ackel, em 1980, como novo ministro da Justiça, no lugar de Petrônio Portela, subitamente falecido e então o mais forte candidato civil à redemocratização do Brasil.

Golbery do Couto e Silva, chefe da Casa Civil, ao passar o cargo a Abi-Ackel, revela seu sonho recôndito: a “revolução” deveria ser um ato político perfeito e duradouro. Afastaria o país do comunismo. Imporia o liberal-capitalismo de nuance nacionalista. Disse que era um “profundo ato de fé e um ato de criação artística, ato gerador de um futuro”.

3 *André Lara Resende*

Crise, autoritarismo e reformas

No início dos anos 1960, as tensões entre o esforço desenvolvimentista e a falta de mecanismos institucionais para a criação de poupança atingiram o ponto de ebulição. Desde a metade dos anos 1940, a partir da controvérsia entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen, duas visões alternativas sobre como proceder para recuperar o atraso da economia se consolidaram. O liberalismo tecnocrático acreditava que a estabilidade monetária e os mecanismos institucionais indutores da formação e da canalização da poupança para o financiamento do investimento eram precondição para o desenvolvimento sustentado. O nacional-desenvolvimentismo defendia a ação empresarial do Estado e considerava a inflação um fator não necessariamente inibidor do crescimento, mas uma forma de viabilizar o investimento estatal.

Embora a vitória intelectual na chamada Controvérsia do Planejamento, entre Gudin e Simonsen, tenha sido inegavelmente do liberalismo de Gudin, a vitória política foi do nacional-desenvolvimentismo de Simonsen. Desde a primeira tentativa de estabilização monetária, ainda no governo Café Filho, em 1954 — sob a liderança do próprio Eugênio Gudin na Fazenda —, até o último esforço de estabilização monetária antes do regime militar — o Plano Trienal, sob a coordenação de Celso Furtado —, todas as tentativas de controlar a inflação enfrentaram insuperáveis resistências políticas e sociais, sendo abandonadas antes de atingirem seus objetivos.

O sucesso do nacional-desenvolvimentismo, na segunda metade da década de 1950, durante o governo de Juscelino Kubitschek, reforçara a percepção de que o desenvolvimento requeria uma economia fechada à competição externa. E que o processo de industrialização acelerada, baseado na substituição das importações e nos investimentos estatais, dispensaria um arcabouço institucional que induzisse à formação de poupança. A economia efetivamente cresceu e o país se industrializou, porém, sem as bases institucionais para o financiamento do investimento, esteve sempre ameaçado pelo desequilíbrio externo e pela pressão inflacionária. Nos primeiros anos da década de 1960, a crescente instabilidade política e a aceleração da inflação aumentaram as tensões.

Ao tomar posse em janeiro de 1961, Jânio Quadros defrontou-se

com a herança macroeconômica do período Kubitschek. Sem mecanismos institucionais para a criação de poupança, o esforço de industrialização acelerada provocara profundos desequilíbrios internos e externos. Houve um tímido esforço de enfrentar o desequilíbrio externo, mas sem um programa de estabilização coerente. Com uma base de sustentação política frágil, Quadros renunciou à Presidência em agosto de 1961, o que provocou um colapso de seus planos de governo.

Com a Instrução nº 204 da Sumoc, de março de 1961, o governo Quadros procurou unificar o mercado cambial e desvalorizar o câmbio. Apresentou ainda, em acordo *stand-by* com o FMI, uma proposta para controle do déficit público. Embora tenha se mantido fiel às metas traçadas para as políticas fiscal e de crédito, as pressões inflacionárias intensificaram-se com a desvalorização cambial.

A crise provocada pela renúncia de Quadros conduziu à adoção do parlamentarismo como uma solução de compromisso, em face do veto militar à posse do vice-presidente da República, João Goulart. Seguiu-se um período de intensa turbulência política e instabilidade econômica, com a instauração do parlamentarismo e a volta do presidencialismo, até a instauração do regime militar, em 1964. Entre janeiro de 1961 e março de 1964, o país teve seis ministros da Fazenda, a economia estagnou e a inflação acelerou, atingindo 23% no primeiro trimestre de 1963, o equivalente a uma taxa anualizada de mais de 100%.

A dificuldade de levar a cabo um programa de estabilização bem-sucedido durante o governo Goulart explica-se tanto pela turbulência política quanto pela falta de consenso entre os formuladores de políticas públicas em relação à estabilidade monetária como condição para o crescimento sustentado. A principal iniciativa de política econômica nesse período foi o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, anunciado no final de 1962 e elaborado sob a coordenação de Celso Furtado, ministro Extraordinário para Assuntos de Desenvolvimento Econômico. As medidas de contenção de demanda e de reorientação do padrão de consumo e da produção, através do chamado realismo tarifário e cambial, encontraram forte resistência por parte da base sindical e parlamentar de apoio ao governo. O abandono do Plano, por sua vez, contribuiu para o rápido enfraquecimento do governo, no final de 1963.

Em março de 1964, os comandantes militares destituíram João Goulart da Presidência da República. Alguns meses depois, no governo de Castelo Branco e sob a coordenação de dois expoentes do liberalismo tecnocrático, Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões, respectivamente, nos ministérios do Planejamento e da Fazenda, foi anunciado um ambicioso plano de estabilização. O

Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) incluía, entre seus objetivos, conter o processo inflacionário, reequilibrar as contas externas e retomar o crescimento da renda e do emprego. Para isso pretendia reduzir o déficit governamental e aumentar a capacidade de poupança, por meio de uma política tributária que levasse ao aumento da arrecadação e de uma política monetária que fortalecesse o sistema creditício.

Estava claro que os formuladores do Paeg subscreviam o diagnóstico liberal ilustrado, segundo a formulação original de Gudin, mas não se pautavam integralmente pelos cânones da ortodoxia monetária da época. Estavam convictos de que não poderia haver crescimento sustentado sem mecanismos institucionais de formação e canalização da poupança. Tinham consciência de que o combate à inflação deveria ser gradualista e que a estabilidade do sistema financeiro deveria ser preservada. Como causa do quadro de desequilíbrio inflacionário, seu diagnóstico apontava para a incompatibilidade entre as parcelas reivindicadas pelo Estado para seu gasto, pelas empresas para investimento e pela sociedade para consumo. A inflação era entendida como resultado da "inconsistência da política distributiva".

A despesa pública era superior ao arrecadado através do sistema tributário e a política salarial era incompatível com a propensão a investir. Entendia-se a expansão monetária como apenas sancionadora dos desequilíbrios decorrentes da inconsistência da política distributiva. A adoção de uma fórmula de reajustes salariais que restabelecia não o pico, mas o salário real médio dos 24 meses anteriores ao mês do reajuste, revelou-se peça fundamental para que a escalada inflacionária fosse interrompida sem aumento significativo do desemprego. A compreensão de que, mesmo com reajustes periódicos baseados na inflação passada, o salário real médio é função decrescente da taxa de inflação e não pode ser corrigido pelo pico sem perpetuar a espiral inflacionária foi contribuição intelectual do jovem Mário Henrique Simonsen para o Paeg.

A política econômica do primeiro governo militar foi muito além do receituário ortodoxo simplista. Do diagnóstico à implementação, os formuladores do Paeg deixaram claro que tinham convicção da importância das reformas institucionais, sem as quais não haveria estabilização monetária nem crescimento sustentável. Três áreas se destacaram como os principais pontos de estrangulamento institucional: primeiro, a precária estrutura tributária; segundo, a inexistência de um mercado de capitais e o mercado de crédito subdesenvolvido; e, por último, as ineficiências provocadas pela economia fechada e as restrições ao comércio internacional. As bem-estruturadas e modernizantes reformas institucionais implementadas

pelo Paeg serviriam de base para o período de rápido crescimento observado a partir de 1968.

A correção monetária — mecanismo financeiro que consiste na aplicação de um índice de inflação para reajuste periódico de valores contratuais — foi introduzida, num claro reconhecimento de que não se esperava que a estabilidade de preços chegasse a ser alcançada. A correção monetária permitiu reforma completa e racionalização do sistema tributário, incluindo também a eliminação dos impostos em cascata e a coordenação dos sistemas tributários da União, dos estados e municípios.

A reformulação do sistema financeiro passou pela criação do Banco Central no final de 1964. Até então, as funções do Banco Central eram divididas entre a Sumoc e o Banco do Brasil. Em agosto de 1964 criou-se, em torno do BNH, o Sistema Financeiro da Habitação, que, integrado a novos programas de seguro social (Programa de Integração Social — PIS; e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público — Pasep), passou a ser um poderoso agente de captação da poupança privada e de incentivo à expansão da construção civil.

Em meados de 1965, o diploma legal traçou um novo desenho institucional para o sistema financeiro. Associado à correção monetária nos contratos e títulos financeiros de médio e longo prazos, esse desenho permitiu a captação da poupança privada voluntária e sua canalização para o financiamento do governo e do investimento privado. As reformas institucionais do setor externo passaram pela simplificação e unificação do sistema cambial, pela modernização das agências do setor público ligadas ao comércio exterior e pela maior integração com o sistema financeiro internacional, como fonte de créditos de médio e longo prazos.

No início de 1967, Castelo Branco foi sucedido por Costa e Silva na Presidência da República. Antonio Delfim Netto, nomeado ministro da Fazenda, ocupou o cargo até março de 1974. Hélio Beltrão recebeu a pasta do Planejamento. Em 1969, com a doença e a morte de Costa e Silva, após um breve período de transição com uma junta militar, Emílio Garrastazu Médici assumiu a Presidência da República e João Paulo dos Reis Veloso substituiu Hélio Beltrão no Planejamento.

A nova equipe econômica adotaria políticas monetária, creditícia e fiscal mais flexíveis. Uma política de controle direto dos preços foi introduzida, com o argumento de que assim seria possível compatibilizar a queda gradual da inflação com taxas de crescimento da produção e do emprego mais elevadas. A partir de 1968, a economia passou a crescer de forma acelerada. Entre 1968 e 1973, o PIB real subiu à taxa média de 11,2%.

O sucesso da política econômica do regime autoritário em termos

de crescimento e o salto qualitativo da economia no período são inegáveis. Como atesta a piora da distribuição de renda no período, o aumento de renda real não beneficiou proporcionalmente todos os brasileiros. Ademais, concluída a estabilização, os governos militares retomaram a cartilha nacional-desenvolvimentista, baseada na economia fechada e nas empresas estatais. Quando, na segunda metade da década de 1970, os desequilíbrios das contas externas e as pressões inflacionárias reapareceram, agora combinados com a correção monetária, instituída para tentar viabilizar o mercado de capitais com o resíduo inflacionário, estava montado o quadro para quase duas décadas de estagnação e aceleração inflacionária.

9. 1970-1979
Crescimento econômico e repressão política

Cronologia

11/6/1970: Sequestro do embaixador da Alemanha Ocidental Ehrenfried von Holleben por membros da Ação Libertadora Nacional (ALN) e da Vanguarda Popular Revolucionária (VPR)
21/6/1970: Brasil torna-se tricampeão mundial de futebol
7/12/1970 Sequestro do embaixador suíço Giovanni Bucher pela VPR
17/9/1971: Morto na Bahia o ex-capitão Carlos Lamarca, então militante do MR-8
4/11/1971: Instituído o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento
15/5/1972: Criada a Befiex, Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação
1973: Auge do chamado "milagre econômico brasileiro" (1968-1973), com crescimento do PIB de 14% no ano
17/10/1973: Primeiro choque do petróleo
15/3/1974: Posse do general Ernesto Geisel, prometendo distensão "lenta, gradual e segura"
15/8/1974: Restabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China
10/1974: Executada a última sobrevivente da Guerrilha do Araguaia, iniciada em 1972 sob o comando do PCdoB. Ao todo, morreram em combate ou foram executados cerca de 60 guerrilheiros
4/12/1974: Lançado o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento
27/6/1975: Assinatura do Acordo Nuclear Brasil–Alemanha
9/10/1975: Geisel flexibiliza o monopólio estatal do petróleo e adota os contratos de risco com empresas estrangeiras
25/10/1975: Morto nas dependências do DOI-Codi do II Exército o jornalista Vladimir Herzog
17/1/1976: Morto nas dependências do DOI-Codi do II Exército o operário Manoel Fiel Filho. O episódio leva à demissão do comandante do II Exército
7/12/1976: Criação da Comissão de Valores Mobiliários
15/12/1976: Promulgada a Lei das Sociedades Anônimas
13/4/1977: Pacote de Abril: Geisel altera as leis eleitorais depois de ter fechado temporariamente o Congresso
28/6/1977: Emenda Constitucional cria a figura do divórcio no Brasil. Em dezembro, é aprovada a Lei do Divórcio, de autoria do senador Nelson Carneiro
5 a 6/1978: Grandes greves operárias em São Paulo sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva
1/1/1979: Entra em vigor a Emenda Constitucional nº 11, que revoga todos os Atos Institucionais, inclusive o AI-5
1/1979: Segundo choque do petróleo
15/3/1979: Posse do general João Figueiredo, último presidente do regime militar
6/8/1979: Paul Volcker assume o Banco Central dos Estados Unidos e inicia ciclo de forte alta dos juros, que só termina em 1982
28/8/1979: Promulgada a Lei da Anistia Política
22/11/1979: Fim do bipartidarismo. Criados seis novos partidos no decorrer do ano seguinte

1 *Carlos Fico*

O “milagre” e a repressão

Houve um lado bom no regime militar? Quem faz essa pergunta em geral tem em mente os anos do “milagre brasileiro”, o crescimento acelerado do PIB, o avanço das telecomunicações, a construção da ponte Rio–Niterói, a abertura da Transamazônica. Tudo isso aconteceu nos anos 1970. Para muitos seria contraditório ter havido modernização durante um período de restrição das liberdades e de tanta violência. De fato, na mesma época das “obras faraônicas”, o Brasil viveu o auge da repressão política, levada a cabo pelos governos militares: tortura sistemática dos que faziam oposição e eram presos, muitos dos quais acabaram mortos. A decretação do AI-5, no final dos anos 1960, iniciou essa fase.

No início dos anos 1970 tivemos o “milagre”, contudo, no final do período, a promessa dos militares de fazer do país o “Brasil Potência” se mostraria utópica. A crise internacional decorrente da elevação do preço do petróleo e a imprevidência das medidas econômicas adotadas internamente abririam as portas para a “década perdida”, como os anos 1980 ficaram conhecidos.

Entre 1969 e 1974, muitos se beneficiaram do crescimento comprando fogão, geladeira, carro e até a sonhada casa própria. Muitos, porém nem todos: o próprio presidente Médici (1969-1974) admitiria: “A economia vai bem, mas o povo ainda vai mal.” Seja como for, havia um clima de otimismo. Médici era popular, não só por causa do sucesso econômico, mas também porque parecia simpático, frequentava estádios de futebol e, em 1970, recebeu no Palácio do Planalto os jogadores tricampeões mundiais.

Hoje, na memória de boa parte da esquerda, o general Emílio Garrastazu Médici é lembrado como o presidente que liderou o período mais duro da repressão. De fato, depois de terminado seu mandato, em rara entrevista, ele afirmaria: “Eu acabei com o terrorismo neste país. Se não aceitássemos a guerra, se não agíssemos drasticamente, até hoje teríamos o terrorismo.” No entanto, a memória que se fixou sobre o período não é consensual. O ex-presidente Lula, ao falar do governo Médici, lembraria a economia aquecida: “Era um tempo em que a gente trocava de emprego na hora que a gente queria.”

O clima de otimismo era embalado pela propaganda política que o

governo veiculava pela TV. Filmes de 30 segundos mostravam famílias felizes, mensagens patrióticas e campanhas de utilidade pública. Quando o país ganhou a Copa do Mundo de 1970, o presidente Médici exclamou "Ninguém segura o Brasil!", e a frase transformou-se em slogan de diversos comerciais do governo. Certos personagens da propaganda são lembrados até hoje — como o Sujismundo, que simbolizava o brasileiro despreparado. Esses comerciais eram bem elaborados, alguns fizeram sucesso, inclusive por utilizarem pouco texto e músicas marcantes, cantadas ainda na atualidade.

A propaganda política se amparou em ideário muito assentado na sociedade brasileira, mesmo que irrealista. À ideia do povo otimista, cordial, hospitaleiro, que vivia em harmonia racial, se juntava a crença de o Brasil ser possuidor de inesgotáveis riquezas naturais que garantiriam seu destino de potência mundial, de país do futuro.

Além dessa dimensão ideológica, havia as efetivas conquistas materiais. As grandes obras, as vitórias esportivas, tudo isso transmitido pela TV em cores a partir de 1972. O país passou a chamar a atenção no cenário internacional. Em 1970, Médici decretou a ampliação para 200 milhas do mar territorial brasileiro, surpreendendo o governo norte-americano. O general, aliás, seria recebido no ano seguinte pelo presidente Nixon, que lhe diria: "Nós sabemos que para onde o Brasil for também irá o resto do continente latino-americano." Ernesto Geisel (1974-1979) também buscou reconhecimento internacional por meio de visitas a chefes de Estado e se esmeraria em seu fraque e cartola para encontrar a rainha Elizabeth II e o imperador Hirohito nas visitas que fez, em 1976, à Inglaterra e ao Japão.

Se a propaganda política mostrava o "lado bom", a censura ocultava a "guerra suja". Sempre existiu no Brasil a censura às diversões públicas. Todavia, com o AI-5, estabeleceu-se sistemática censura política da imprensa. Diariamente um órgão secreto, o Setor de Imprensa do Gabinete, ligado ao diretor-geral do Departamento de Polícia Federal, consolidava a relação de "proibições determinadas" e a enviava às redações dos jornais, por meio de telefonemas ou de avisos escritos, conhecidos como "bilhetinhos". Alguns periódicos mais visados contavam com a presença de um censor na própria redação.

A tradicional censura às diversões públicas, além de continuar proibindo atentados "à moral e aos bons costumes", politizou-se e passou a procurar subversão no teatro, nos filmes, nas novelas e nas músicas. Curiosamente, a ditadura orgulhava-se da propaganda política, a que chamava eufemisticamente de "relações públicas", mas tentou negar que fizesse censura à imprensa, que não era permitida nem mesmo no contexto legal alterado pelo regime. Quando consultamos a lista das 80 proibições determinadas pela censura em

1971 e 1972, vemos que 39 diziam respeito a confrontos entre a repressão e militantes de esquerda. Portanto, além de evitar a divulgação de críticas à ditadura, a censura política foi amplamente utilizada para ocultar a violência.

A oposição ao regime, no início dos anos 1970, ficou marcada pelas ações armadas da esquerda revolucionária. Grupos dissidentes do PCB, descrentes de sua linha pacifista, optaram pelas armas após debates que se iniciaram antes mesmo do golpe de 1964. Esses grupos começaram a atuar por volta de 1966, mas se tornaram mais ativos após a decretação do AI-5. No início dos anos 1970, viveram seu auge e sua decadência. Praticavam atentados a bomba contra instalações militares, sequestravam diplomatas para obter em troca a libertação de companheiros presos, buscavam desviar aviões para Cuba e realizar outras ações espetaculares. Para sobreviver na clandestinidade, assaltavam bancos.

Essas ações armadas foram rapidamente combatidas. Com base em diretrizes secretas do próprio presidente da República, o Exército liderou a montagem de um sistema conhecido como Centro de Destacamento de Operações de Informações — Operações de Defesa Interna (DOI-Codi). Em cada grande unidade militar instalou-se um DOI-Codi. Foi esse sistema, juntamente com as Delegacias de Ordem Política e Social (Dops) dos estados, que executou a maior parte da repressão. Tal repressão, intensa, consistia, basicamente, na prisão dos oposicionistas, seguida de tortura, a fim de que se obtivesse o maior número de informações antes que a "queda" do militante fosse percebida pelos companheiros.

Até 1973, as ações armadas da esquerda cessariam. A eficácia da repressão se deveu não só à sua violência, como também à montagem de um complexo sistema de espionagem: liderado pelo temido Serviço Nacional de Informações (SNI), contava com órgãos de informações em todo o país. A infiltração de seus agentes nos grupos de esquerda foi um recurso frequentemente utilizado.

As ações armadas eram pouco numerosas e praticamente restritas às cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo. Ainda assim, tornaram-se marcantes, uma espécie de fato emblemática da história do período, principalmente por causa dos relatos sobre a violência que surgiriam com o passar do tempo. Houve, também, a Guerrilha do Araguaia, tentativa de insurreição inspirada na Revolução Cubana que o PCdoB tentou levar a cabo na Região Norte. Foi dizimada pelo Exército em 1973 e encoberta pela censura.

O general Geisel, antes mesmo de assumir, tinha como projeto fazer a "abertura política", isto é, iniciar o movimento de retirada dos militares da cena política. Ele planejou implementar essa mudança por meio do "processo da lenta, gradativa e segura distensão", conforme

anunciara em discurso cinco meses após tomar posse.

Geisel pretendia eliminar a propaganda política. Ele tinha sido auxiliar do primeiro presidente militar, Castelo Branco, que não gostava de nada que lembrasse o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945), como o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Entretanto, quando a candidatura de Geisel foi lançada por Médici, algo singular aconteceu.

Na época, o partido de oposição, o MDB, enfrentava grandes dificuldades. Alguns de seus parlamentares julgavam que a legenda acabava ajudando o regime a simular uma democracia que não havia. Propunham então sua autodissolução. Foi nesse contexto que o presidente do MDB, o deputado Ulysses Guimarães, lançou-se “anticandidato” à Presidência da República concorrendo, em 1973, com o general Ernesto Geisel — que todos sabiam seria consagrado no Colégio Eleitoral controlado pelo governo.

Ulysses de fato foi derrotado. No entanto, conseguiu mobilizar o MDB nacionalmente fazendo reuniões e discursos. Com isso, nas eleições parlamentares de novembro de 1974, o partido conseguiu notável desempenho, elegendo 16 senadores das 22 cadeiras em disputa. Diante desse resultado, Geisel retomou a propaganda política, mas o partido que sustentava o regime, a Arena, se fragilizaria cada vez mais.

Se a oposição, no início dos anos 1970, foi associada à luta armada, no final da década ela seria marcada pela resistência democrática. Além da atuação parlamentar do MDB, associações profissionais, religiosas, científicas e outras tentariam acelerar a lenta abertura proposta por Geisel. Na esteira dessas iniciativas, algumas manifestações sociais mais amplas surgiram, como a Campanha da Anistia, a partir de 1975, liderada por mulheres e mães de exilados, presos políticos e desaparecidos.

Geisel teve de enfrentar resistências internas ao seu projeto de abertura por parte de militares que não pretendiam desmontar o aparato de repressão política, aos quais ele chamou eufemisticamente de “revolucionários sinceros, mas radicais”. Em 1975, o jornalista Vladimir Herzog foi morto no DOI-Codi de São Paulo. Geisel advertiu o comandante local dizendo que não aceitaria que aquilo se repetisse. Entretanto, três meses depois, o operário Manoel Fiel Filho seria morto no mesmo local. Geisel afastou o comandante, afirmando-se como líder.

Apesar da pressão da sociedade e da resistência dos radicais, Geisel implementaria seu projeto. Em 1977, fechou o Congresso e impôs medidas que lhe garantiam escolher o sucessor: estabeleceu eleições indiretas de um terço dos senadores (e também dos governadores), criou restrições à propaganda eleitoral, permitiu o uso de sublegendas

e modificou o critério para o cálculo das bancadas estaduais na Câmara dos Deputados. Além disso, aumentou de cinco para seis anos o mandato do general-presidente seguinte.

Em 1978, fez a "institucionalização" do regime, isto é, incorporou à Constituição instrumentos de controle da sociedade que poderiam ser usados pelo presidente da República sem necessidade de autorização do Congresso Nacional — tratava-se do Estado de Emergência e das Medidas de Emergência, espécie de estado de sítio autoritário. Com isso, Geisel pôde decretar o fim dos atos institucionais.

A década se encerraria com a Lei da Anistia de 1979, já no governo de João Figueiredo (1979-1985). Se a Campanha da Anistia ficou conhecida pelo esperançoso lema "anistia ampla, geral e irrestrita", a lei de 1979 terminou por anistiar também os crimes praticados pelos órgãos de repressão. A medida, porém, permitiu a volta ao Brasil de lideranças políticas que criaram novos partidos, pois, no mesmo ano, o regime extinguiu o bipartidarismo, buscando enfraquecer o MDB.

O regime militar não foi contraditório. No caso do "milagre", no início da década, é preciso considerar as condições internacionais favoráveis e dinâmicas internas que poderiam ter favorecido também a consolidação de um governo democrático. Aliás, houve significativo crescimento logo após a Segunda Guerra Mundial e no período do Plano de Metas. No final da década, a anistia que perdoava os torturadores parecia um contrassenso. Contudo, não há regime político descolado da sociedade. Quando a Lei da Anistia estava sendo votada no Congresso, o recém-eleito senador Pedro Simon (MDB-RS) disse que não sentia os parlamentares pressionados pela ditadura para aprovar o projeto: "Nós não o aprimoramos porque nós não quisemos, não o melhoramos porque nós não quisemos."

2 *Jorge Hilário Gouvêa Vieira*

Muitas leis e pouco direito

A década de 1970 foi o tempo da colheita do que havia sido plantado nos seis últimos anos da década anterior, desde que o regime militar tomara o poder, em 1964. O país colheu joio e trigo. A década começou com a nação submetida ao jugo do AI-5, sem *habeas corpus*, sem liberdade de expressão, debaixo de uma férrea censura prévia à imprensa e às demais manifestações públicas, incluindo shows musicais, teatro e cinema. Em nome da segurança nacional, desrespeitavam-se os direitos humanos daqueles acusados de subverter a ordem pública. Qualquer crítica ao regime, por mais leve que fosse, era considerada subversão e severamente reprimida. Os eventuais críticos foram tachados de inimigos do governo, submetidos à Lei de Segurança Nacional e julgados pelos tribunais militares, ainda que fossem civis.

A tortura tornou-se um instrumento de investigação, mesmo que envergonhada, praticada nos porões e nunca reconhecida pelo poder vigente. Os crimes cometidos pelos chamados subversivos, como sequestros, assaltos e até assassinatos, justificariam os duros métodos de repressão, incluindo a tortura e a morte. Os donos do poder nunca reconheceram a diferença entre a contestação ao regime, mesmo violenta, e a necessidade de o Estado se defender, usando também a violência.

De um lado, os contestadores buscavam dar toda publicidade possível às suas ações, enquanto o poder tratava de ocultar ao máximo da sociedade o que fazia para reprimi-las. Nesse ambiente, a população foi anestesiada, sendo mantida alheia ao processo de violência, de um lado e de outro. A conquista do tricampeonato mundial de futebol, em 1970, criou um clima nacional de euforia que ajudou o governo a encobrir o que acontecia no âmbito político.

Esse foi o joio da colheita. No campo econômico, a década seria marcada pelo crescimento, decorrente das reformas estruturais empreendidas nos anos anteriores. Esse era o trigo. Entre as reformas, as mais destacadas foram a tributária; a do Sistema Financeiro Nacional, que incluiu a criação do Conselho Monetário Nacional, do Banco Central, da Lei do Mercado de Capitais, que, por sua vez, criou novas instituições de mercado e modernizou as bolsas de valores. Foi, também, quando nasceram o Banco Nacional de Habitação e o FGTS.

Data dessa época, igualmente, a reformulação da Lei de Remessa de Lucros. Foi o tempo, ainda, do surgimento do instituto da correção monetária; dos títulos indexados, tanto públicos quanto privados; dos incentivos fiscais que reforçaram os incentivos regionais e setoriais, bem como a capitalização das empresas. Essas reformas foram determinantes para impulsionar o grande crescimento econômico ocorrido na primeira metade da década, quando se deu uma modificação substancial no perfil da advocacia brasileira, da qual tratarei adiante.

Nesse período de euforia desenvolvimentista, gerado pelo intenso afluxo de recursos estrangeiros na forma de capital de risco e, principalmente, de empréstimos, o ambiente ficou propício à especulação. Apesar da pequena poupança nacional e da existência de um mercado de ações incipiente, a perspectiva de capitalização das empresas, através de incentivos fiscais, fez com que o mercado de ações se tornasse alvo de um forte movimento especulativo, sem uma estrutura de mercado que suportasse os maciços ingressos de recursos. O próprio Banco Central não tinha instrumentos para deter a onda. Daí a frustração, que desembocou no *crack* de 1972. Esse ambiente negativo seria corrigido somente em 1976, por meio da promulgação da nova Lei das Sociedades Anônimas e da criação da Comissão de Valores Mobiliários.

Esses dois instrumentos restabeleceram mais claramente os direitos dos acionistas minoritários, aprimorando o sistema de governança corporativa e permitindo a criação de conselhos de administração separados da diretoria, com a participação das minorias nesses conselhos. Criou-se, igualmente, um sistema de divulgação dos resultados das companhias, tornando as administrações mais transparentes. Nasceu aí a obrigatoriedade de distribuição de dividendos e também o reconhecimento da figura do acionista controlador, ao qual foram atribuídas responsabilidades, assim como aos administradores.

Foi o tempo da criação do II Plano Nacional de Desenvolvimento, tendo como protagonista o BNDE reestruturado, inclusive administrando os recursos arrecadados pelo PIS-Pasep. Logo, a instituição se transformaria de mero banco de empréstimos de longo prazo às empresas em grande banco de fomento, fosse através de participações societárias, fosse por meio de financiamentos mediante suas agências, como a Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame), a Insumos Básicos S.A. Financiamentos e Participações (Fibase) etc. Foi, ainda, agente decisivo para a implantação do modelo tripartite na indústria petroquímica, da qual resultariam os polos da Bahia e do Rio Grande do Sul. O modelo tripartite consistia em empreendimentos com a associação de uma empresa estrangeira,

detentora da tecnologia; de uma empresa nacional; e do Estado, através da Petroquisa, subsidiária da Petrobras.

Nesse período, o Estado tornou-se, verdadeiramente, um Estado empresário, porque passou a integrar, majoritariamente, empreendimentos de porte em todas as áreas, principalmente mineração, siderurgia e energia (hidrelétrica e nuclear, tanto na geração quanto na distribuição). Não obstante o inchaço estatal, o crescimento econômico arrefeceu quando eclodiu a primeira crise mundial do petróleo, durante a qual as nações produtoras passaram a ditar as regras do mercado.

Vivia-se, também, uma época de leis não escritas, que só existiam nas gavetas da burocracia. Um exemplo: o BNDE só dava créditos a empreendimentos petroquímicos do modelo tripartite. O Banco Central, por sua vez, só permitia a transferência de controle de instituições financeiras se a maioria fosse de capital nacional, prática igualmente adotada em relação ao mercado segurador. O Banco Central ainda fingia que não via quando os títulos de longo prazo do governo eram negociados no mercado com cartas de recompra das instituições financeiras, o que lhes dava liquidez a curto prazo. A necessidade de combater a inflação gerou outra dessas leis não escritas, a da manipulação dos preços para que influíssem favoravelmente no cálculo dos índices inflacionários.

Já no campo político imperava o formalismo jurídico. Toda vez que se via diante de alguma dificuldade, o governo contornava o obstáculo editando uma nova lei ou um ato institucional. Foi o que aconteceu em 1974, quando, verificando que a oposição se manteria no poder na então Guanabara — o que ocorria desde 1966 —, decidiu promover a fusão com o estado do Rio de Janeiro, nomeando um interventor de sua confiança. O formalismo se repetiria em 1977, quando, derrotado nas eleições para o Congresso, o governo decretou o chamado Pacote de Abril. Tratava-se de um conjunto de regras que lhe assegurava o controle do Parlamento, aumentando, na Câmara, as bancadas dos estados que tinham maioria de votos; e, no Senado, impondo a eleição indireta para um terço da bancada e criando, assim, a figura do senador “biônico”. Isto é, um ser criado em laboratório.

Apesar de todo o aparato repressivo, a sociedade civil começava a se manifestar, primeiramente através da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Em seguida, em 1978, por meio do VI Congresso da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), realizado no Paraná, quando entraram em choque as correntes mais progressistas e as conservadoras em torno do tema da abertura política. Ao final, prevaleceram as teses mais progressistas, sob a presidência do recém-eleito Raymundo Faoro.

Até então, a OAB tinha um viés mais conservador e tendente a não

assumir uma posição institucionalmente contestatória. Limitava-se a adotar a prática corporativista, saindo em defesa deste ou daquele advogado que sofria algum tipo de perseguição política. O governo Geisel, que prometera uma abertura política “lenta, gradual e segura” entendeu, enfim, que a OAB era a instituição adequada para dialogar com a sociedade civil sobre a evolução do processo. A eleição do intelectual Raymundo Faoro, num pleito disputadíssimo com o ex-senador Josafá Marinho (Faoro ganhou por dois votos), proporcionou a consolidação do grupo mais ligado a questões institucionais que políticas.

Foi um feliz acaso. Quando o senador Petrônio Portela, encarregado pelo governo do diálogo com a sociedade civil, procurou a OAB encontrou o homem certo na presidência: alguém fiel aos princípios do direito e que jamais admitiria protelações. Faoro deixou claro que só aceitaria dialogar se o governo restabelecesse o *habeas corpus*, revogado desde o AI-5. Foi um ponto decisivo no processo de abertura política, que se materializaria já em dezembro de 1978, com a revogação do mais pesado instrumento que o regime havia inventado para a repressão dos opositores. Esse momento relevante na atuação dos advogados naquela época, porém, esteve longe de ser o único.

A década de 1970 marcou, ainda, a implantação da reforma do ensino jurídico no Brasil, com a mudança do arcaico regime seriado pelo sistema de crédito, aprimorando extraordinariamente a qualidade da profissão. Ao mesmo tempo, na PUC-Rio, instituía-se o primeiro mestrado do Brasil de direito em tempo integral, acabando-se com a dicotomia direito público e direito privado e criando-se matérias interdisciplinares envolvendo direito, economia e sociologia.

Todas as reformas introduzidas na década ora em análise tiveram grande impacto na prestação dos serviços advocatícios. A prática, até então artesanal, tornou-se corporativa. Iniciava-se a era das sociedades de advogados. Os novos tempos econômicos exigiam especializações para atendimento da demanda decorrente do afluxo de novas empresas, principalmente estrangeiras. Floresceram, então, as sociedades que ofereciam especialistas em direito tributário, societário, de mercado financeiro e de capital estrangeiro. Com a Lei das Sociedades Anônimas aumentou a necessidade da prestação de serviços de direito societário, enquanto a criação da CVM gerava a mesma demanda por especialistas em direito de mercado de capitais. Essas sociedades foram o embrião dos megaescritórios surgidos nas décadas posteriores para atender à abertura dos mercados e ao processo de privatizações.

Os anos 1970 não foram uma década perdida pelo rigor da repressão. As tentativas de amordaçar a liberdade não impediram o

restabelecimento do estado de direito.

3 *Pedro S. Malan*

Auge econômico, choques externos e suas consequências

O Brasil ingressou na década de 1970 em invejável situação macroeconômica. Ao encerrá-la, estava em situação insustentável, cuja superação demandaria pelo menos outra década. Este capítulo discute os marcos essenciais desse impressionante movimento pendular.

O ano de 1970 encontrou o Brasil já no terceiro ano do que viria a ser o mais forte ciclo de expansão de sua economia no século XX. Em seis anos, de 1968 a 1973, cresceu a uma taxa média anual de mais de 10% em termos reais. O crescimento da indústria superou 13% ao ano e, em 1968 e 1973, alcançou 15%. A inflação declinou de cerca de 25% em 1968 para cerca de 15% em 1973.

O balanço de pagamentos foi superavitário em cada um desses seis anos, o que levou à simultânea acumulação de reservas internacionais (de US$ 200 milhões ao final de 1967 para US$ 6,4 bilhões em 1973) e de dívida externa (de US$ 5,3 bilhões para US$ 12,6 bilhões). As importações de bens de capital e de insumos intermediários foram sempre superiores a 75% da pauta total, sem prejuízo para a indústria instalada: a produção doméstica de bens de capital atingiu uma média de cerca de 20% ao ano em termos reais no período.

Esse desempenho espantoso foi possível devido a uma conjunção inédita de fatores domésticos e internacionais. A expansão do volume de comércio global foi mais do que duas vezes maior do que a taxa de crescimento mundial entre 1968 e 1973. As exportações globais em dólares cresceram 18% ao ano; as brasileiras, 25% (estas vinham de base muito baixa: as exportações brasileiras de US$ 1,7 bilhão de 1951, favorecidas pela alta dos preços do café do início dos anos 1950, somente seriam superadas em 1968). As importações cresceram 27% ao ano no período.

Foi igualmente fundamental a retomada gradual, a partir dos anos 1960, dos fluxos internacionais de capitais privados, praticamente inexistentes desde a crise de 1929. O retorno à plena conversibilidade das principais moedas europeias (a partir de 1959) e do iene (a partir de 1964) conferiu impulso tanto aos fluxos de comércio quanto a seu financiamento; e também, em escala crescente, ao financiamento privado de déficits em conta-corrente do balanço de pagamentos. Ainda mais determinante foi esse contexto internacional favorável ter

coincidido com importantes mudanças no *front* doméstico:

a) Avanços institucionais e legais introduzidos nos anos 1960 nas áreas tributária (instituição do imposto sobre valor agregado — hoje ICMS); da dívida pública (títulos indexados do Tesouro); trabalhista (introdução do FGTS); na legislação habitacional; e, não menos importante, no sistema financeiro (criação, em 1965, do Banco Central).

b) Recuperação da economia baseada na utilização da capacidade instalada gerada no ciclo de investimentos da era Kubitschek, que tivera utilização reduzida no conturbado período de 1962 a 1966.

c) Política econômica pós-1967, caracterizada por pragmatismo e aposta na aceleração do crescimento da produção doméstica e das exportações, ajudada pelo contexto internacional; por uma política de minidesvalorizações do câmbio a partir de 1968; e por uma expansão nominal do crédito ao setor privado superior a 40% na média de 1969 a 1973, no contexto de uma inflação de pouco mais de 20% ao ano.

O ano de 1973 foi um divisor de águas. Marcou o fracasso do arranjo monetário internacional acordado em Bretton Woods em 1944, o *dollar-gold exchange system*, ou sistema de “taxas fixas mas ajustáveis”, ancoradas em uma relação fixa entre o dólar e o preço do ouro. Desde o início de 1973 ficaria claro que o mercado teria de mudar para um sistema de taxas flexíveis entre as moedas relevantes, e que o ouro havia de fato se transformado na relíquia bárbara a que se referira Keynes anos antes. As consequências seriam históricas e o dólar se desvalorizaria cerca de 30% em relação às principais moedas do mundo.

Somou-se a esse quadro a quase quadruplicação dos preços internacionais do petróleo, decidida pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) no final do ano. Esses preços haviam permanecido relativamente estáveis nos anos 1950-1960, subido ligeiramente com o *boom* da economia global no início dos anos 1970; e encontravam-se em torno de US$ 3 por barril no início de 1973. Como eram denominados em dólar, a desvalorização dessa moeda representava perdas para os exportadores do petróleo. A guerra do Yom Kippur, em fins de 1973, e a decisão de elevar os preços via controle da oferta levaram o barril do petróleo a US$ 12 no final do ano. O Brasil importava mais de 80% do consumo doméstico de petróleo — de cerca de 10% da pauta total de importações, o produto passou a representar, abruptamente, mais de 25%.

Haveria ainda um fato novo e de maior importância para países que, como o Brasil, procuravam diferir no tempo os inevitáveis custos do ajuste derivados do choque dos termos de troca e da resultante perda de renda real. A “reciclagem” dos superávits comerciais dos países exportadores de petróleo através dos grandes bancos

internacionais privados permitiu a esses países, Brasil incluído, passar de uma fase de *growth led debt* (1968-1973) para uma fase de *debt led growth* (1974-1980). Nossa dívida externa saltou de US$ 12,6 bilhões em fins de 1973 para US$ 50 bilhões em 1979, dos quais US$ 34 bilhões eram constituídos por empréstimos em moeda, concedidos a taxas de juros flutuantes.

Durante o governo Geisel (março de 1974 a março de 1979), o recurso ao endividamento externo e a adoção de medidas de estímulo às substituições de importações, como, notadamente, o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), permitiram que a taxa média de crescimento da economia continuasse expressiva até o final da década, passando de 8,2%, em 1974, a 6,8%, em 1979, incluindo surpreendentes 10,3% em 1976.

Entre 1974 e 1978 os preços internacionais do petróleo permaneceram praticamente constantes e, portanto, declinantes em termos reais, dada a aceleração da inflação global provocada pelo primeiro choque. Alguns analistas, em fins de 1978 e início de 1979, consideraram que caminhava de maneira satisfatória o ajustamento ao desequilíbrio do balanço de pagamentos brasileiro.

No entanto, o déficit do balanço de pagamentos em conta-corrente acumulado de 1974 a 1979 chegara a US$ 40 bilhões, financiados por ingressos de capitais quase da mesma magnitude. Sem perdas de reservas internacionais, mas com aumento do endividamento externo. Esse desequilíbrio expressava um nível e uma composição de gastos (público e privado, em consumo e investimento) incompatíveis com o crescimento da economia com inflação sob controle. Tratava-se da recorrente armadilha macroeconômica brasileira — inflação e desequilíbrio do balanço de pagamentos como respostas a tentativas de aumentar a demanda na expectativa de pronta resposta da oferta doméstica.

Dois dramáticos choques externos foram mortais para a aposta no ajuste via crescimento com endividamento externo supostamente transitório: a drástica elevação dos juros norte-americanos, decidida pelo Banco Central americano (FED) em 1979, e o segundo choque dos preços do petróleo, que alcançaram mais de US$ 30 por barril em fins daquele ano.

O Brasil entraria nos anos 1980 com desequilíbrios, externo e interno, insustentáveis. O primeiro desses desequilíbrios era expresso por déficits na conta-corrente do balanço de pagamentos não mais financiáveis por ingressos de capitais e por uma dívida externa impagável nos termos (prazos e taxas de juros flutuantes) contratados. Já o desequilíbrio interno era expresso por uma taxa anual de inflação que evoluíra de cerca de 20% no início dos anos 1970 para mais de 40% em meados da década; e que, no final de 1979, caminhava para

três dígitos, como de fato ocorreria em 1980 (exatamente 99,7%).

A década de 1970, que, do ponto de vista estritamente econômico, tão auspiciosamente começara, terminou em situação macroeconômica com trajetória insustentável devido aos efeitos dos grandes choques externos referidos, combinados com as consequências das respostas domésticas a eles. Cabe mencionar, em particular, as tentativas de seguir adiante com os projetos iniciados nos anos de crescente euforia (1968-1973), via expansão do crédito doméstico subsidiado. E também a tentativa de acelerar o processo de substituição de importações por produção doméstica de bens de capital e matérias-primas básicas, através de endividamento externo adicional (o que havia marcado o período 1968-1973), visto, apesar das condições marcadamente menos favoráveis, como um transitório preço a pagar para financiar o ajustamento da economia nos anos 1970.

O último ano da década e o primeiro dos anos 1980 marcaram o início do começo do fim da tentativa de angariar legitimidade política doméstica e reconhecimento internacional para o regime militar através do desempenho econômico. Este era definido fundamentalmente pela taxa de crescimento do PIB, que alcançou, no período 1968-1980, uma média anual de 9%, surpreendentemente alta em qualquer comparação internacional.

O tamanho da economia brasileira em 1980, medido por seu PIB, era 8,4 vezes superior ao de 1950, a renda *per capita* tendo quadruplicado no período (uma elevação de 4,5% ao ano). A população brasileira havia passado de 52 milhões em 1950 para 119 milhões em 1980 (2,8% de crescimento ao ano), enquanto a população urbana havia crescido 5% ao ano e passara a representar 68% da população total (contra 36% em 1950).

Esse vertiginoso aumento da população urbana, que chegou a 81 milhões de pessoas em 1980 (contra menos de 19 milhões em 1950), por suposto colocava demandas que exigiam respostas de governos, quaisquer que fossem, em termos de novos investimentos e serviços públicos. Que eram, nos anos 1930, 1940 e 1950, mais em infraestrutura física (energia, transporte, telecomunicações, portos), mas que rapidamente evoluíram para exigências de respostas em termos de investimentos e serviços públicos em infraestrutura humana (educação, saúde, habitação popular).

Não menos importante, chegou com força o pleito para que os governos, fossem civis, fossem militares, se preocupassem mais, e não apenas na retórica, com o combate à pobreza absoluta e às desigualdades de renda e de oportunidades. Essas demandas foram se expressando com crescente intensidade — além daquelas por abertura política e eleições diretas — a partir de meados dos anos 1970.

O atendimento, ainda que parcial e gradual do conjunto desses pleitos, exigia a perspectiva de continuidade do crescimento a taxas significativas, ainda que não tão elevadas quanto as do período anterior. Quando essa perspectiva deixou de existir, a partir de 1980-1981, acelerou-se muito rapidamente o processo de erosão da tentativa de legitimação política pela via do desempenho econômico que marcara o período anterior. Mas esta é outra história.

10. 1980-1989
Fim da ditadura

Cronologia

1980: Inflação anual de 99% (IPCA)
10/2/1980: Criado o Partido dos Trabalhadores
20/8/1982: México decreta moratória de sua dívida externa
11/1982: Brasil recorre ao FMI para empréstimo
21/7/1983: Greve geral de trabalhadores
1983 a 1984: Campanha popular por eleições diretas
25/4/1984: Emenda das Diretas não alcança maioria absoluta na Câmara
1985: Inflação anual de 242% (IPCA)
15/1/1985: Eleição pelo Colégio Eleitoral de Tancredo Neves, que morre antes da posse. Assume o vice, José Sarney, em 15/3/1985
28/2/1986: Plano Cruzado cria nova moeda
20/2/1987: José Sarney decreta moratória da dívida externa
4/1987: Plano Bresser
25/6/1988: Dissidentes do PSDB formam o PMDB
5/10/1988: Promulgada nova Constituição
1989: Inflação anual de 1,973% (IPCA)
1/1989: Plano Verão
9/11/1989: Queda do Muro de Berlim
17/12/1989: Eleição em segundo turno de Fernando Collor de Mello, que toma posse em 15 de março de 1990

1 *Sérgio Fausto*
O novo pacto democrático

Os anos 1980 transcorreram sob o duplo signo da instabilidade econômica e da democratização. Falar em retorno à democracia é dizer pouco sobre o significado do regime que se inaugurou com a eleição de Tancredo Neves, em janeiro de 1985, e se institucionalizou com a aprovação da nova Constituição, em outubro de 1988. Em matéria de participação eleitoral, liberdades civis e políticas e extensão de direitos sociais, vivemos há pouco mais de 30 anos a mais longa, ampla e profunda experiência democrática da história do país, a despeito de percalços.

O retorno à democracia se deu na esteira de uma onda democrática que pôs fim aos regimes autoritários do sul da Europa, notadamente Portugal, em 1974, e Espanha, em 1976, chegando à América Latina nos anos seguintes. A transição brasileira foi viabilizada por um acordo político entre setores moderados da oposição e setores dissidentes do regime autoritário. Contrastava, assim, com fins abruptos de regimes autoritários, a exemplo do ocorrido na Argentina em 1983.

A eleição indireta de Tancredo Neves, pelo mesmo Colégio Eleitoral que havia escolhido os generais-presidentes desde Costa e Silva, foi o ápice de um longo processo de transição iniciado pouco mais de dez anos antes. A "lenta, gradual e segura" transição política, como a queria Geisel e o grupo militar e civil que o cercava, acelerou-se na primeira metade dos anos 1980, já sob a presidência do último dos generais-presidentes, João Figueiredo.

Dois fatos políticos foram cruciais para essa aceleração: o êxito das oposições, em especial do PMDB, nas eleições para os governos dos principais estados da federação em outubro de 1982; e a mobilização de massa em favor do restabelecimento das eleições diretas para a escolha do futuro presidente da República nos primeiros quatro meses de 1984. Embora não tenha conseguido seu objetivo de imediato, a campanha das Diretas Já pavimentou o caminho para a vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral.

O declínio final do regime autoritário foi impulsionado pela severa crise econômica em que o país mergulhou a partir de 1981, a reboque da súbita piora da economia internacional no fim de 1979 e da desastrada tentativa do ministro Delfim Netto, do Planejamento, de

enfrentá-la. Entrincheirado em Brasília e só contando com apoio político majoritário nos estados menos desenvolvidos, o governo do general Figueiredo se viu diante de uma oposição que não apenas consolidava sua posição vantajosa no Congresso, como também passava a contar com o Poder Executivo nos principais estados.

No novo quadro partidário, o PT representou a grande novidade. Sua principal liderança, Luiz Inácio da Silva, o Lula, emergira na cena política nacional à testa das greves dos metalúrgicos do ABC paulista em 1978, 1979 e 1980. Além do novo sindicalismo, duas outras vertentes desaguariam na formação do PT: a esquerda marxista-leninista que aderira à luta armada, cujos dirigentes regressaram ao Brasil depois da Anistia, em 1979; e os líderes e militantes ligados à Teologia da Libertação e às Comunidades Eclesiais de Base, criadas por setores da Igreja Católica. O nascimento do PT fez parte de uma história mais ampla que se entrelaçava, desde a origem, com a transição para a democracia: a emergência de uma sociedade civil mobilizada à margem do Estado e em oposição ao regime autoritário.

Conquistados pelo voto os principais governos estaduais, faltava à oposição chegar ao vértice do poder político: a Presidência da República. Para tanto, juntaram-se os diferentes partidos oposicionistas e os distintos atores da sociedade civil nas maiores manifestações de rua da história brasileira até as de junho de 2013. À diferença destas, porém, aquelas tiveram um objetivo preciso: pressionar o Congresso a aprovar uma emenda à Constituição restabelecendo a eleição direta para a Presidência, a chamada "emenda Dante de Oliveira", nome do deputado do PMDB (MT) que a apresentou. Entre janeiro e abril de 1984, realizaram-se comícios que chegaram a reunir mais de 1 milhão de pessoas nas principais cidades, com a participação de líderes de todos os partidos de oposição, artistas, intelectuais e ativistas sociais.

No dia 25 de abril daquele ano, na Câmara, os votos favoráveis à emenda superaram por larga margem os contrários, mas não atingiram, por apenas 22 votos, o quórum necessário para alterar a Constituição. O sonho das Diretas Já morria ali. Em resposta, passou-se a cogitar um plano B: apresentar um candidato da oposição no Colégio Eleitoral. Ulysses Guimarães, que fora anticandidato contra o general Geisel e se tornara a maior liderança do principal partido de oposição, o PMDB, cedeu a preferência a Tancredo Neves, mais moderado e por isso menos sujeito ao veto dos militares.

Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves derrotou Paulo Maluf com mais de 72% dos votos do Colégio Eleitoral, composto por senadores, deputados federais e delegados das Assembleias Legislativas. Para tanto, contou com os votos dos dissidentes do regime, que romperam com o PDS e seu candidato, Paulo Maluf,

formaram o PFL e indicaram para a Vice-Presidência José Sarney, até pouco antes presidente do partido do governo. Das legendas de oposição, apenas o PT se absteve e não apoiou Tancredo Neves.

Tudo parecia certo para que a oposição chegasse à Presidência, mas, às vésperas de assumir, Tancredo Neves deu entrada no hospital para uma cirurgia de urgência no abdome, a primeira de uma série. Pouco mais de um mês depois, faleceria, em 21 de abril daquele ano.

O Brasil viveu toda a segunda metade dos anos 1980 sob a presidência de José Sarney. Recuperava a democracia tendo na chefia do Estado e do governo um político que só rompera com o regime autoritário na undécima hora. Sarney contava com os instrumentos que o cargo lhe oferecia — os quais soube usar farta e habilmente — e com o respaldo das Forças Armadas. Faltavam-lhe, porém, não só a legitimidade do voto, como também as credenciais da luta contra a ditadura.

O déficit de legitimidade do presidente e a heterogeneidade das forças que compuseram o seu governo se refletiram nos dois processos que marcariam a segunda metade dos anos 1980: a sucessão de planos heterodoxos de estabilização monetária, que, em lugar de pôr fim ao processo inflacionário, tornou-o mais intenso e instável; e o processo constituinte, que resultou na promulgação de uma nova Lei Maior para o Brasil em outubro de 1988.

O Plano Cruzado, lançado em fevereiro de 1986, consistiu na primeira tentativa de debelar a inflação crônica que acometia o país desde a segunda metade dos anos 1970. Adotando o congelamento geral de preços, tarifas e salários, o plano produziu uma queda abrupta da inflação e uma não menos abrupta elevação da popularidade do presidente e do seu governo. O Cruzado, no entanto, teria vida curta, pela falta de disposição do Executivo de fazer cortes de despesas e apertar a política monetária, a fim de segurar a explosão de consumo provocada pela queda da inflação e pelo aumento real dos salários. Um presidente cuja legitimidade de origem não estivesse em xeque teria melhores condições políticas para resistir à tentação populista, que, em breve, se mostraria fatal.

A heterogeneidade das forças de sustentação ao governo e o déficit de legitimidade do presidente Sarney também marcariam o processo constituinte. A Assembleia Nacional Constituinte instalou-se em fevereiro de 1987, composta por senadores e deputados eleitos no ano anterior. A presidência coube a Ulysses Guimarães, que já acumulava a presidência da Câmara dos Deputados e a do PMDB, o partido com a maior bancada nas duas Casas do Congresso.

Na prática, criou-se uma dualidade de poder entre a Assembleia Constituinte, nas mãos do PMDB, e o Executivo, presidido por Sarney. Em nenhum momento isso ficou tão claro quanto na luta política pela

definição do tempo de mandato de Sarney, batalha, afinal, vencida pelo presidente e que lhe assegurou cinco anos de governo. Nessa batalha, caiu a proposta de implantação do parlamentarismo. Sobreviveu a figura da medida provisória, instrumento importado do regime parlamentar italiano e adotado em substituição ao decreto-lei da ditadura militar.

O instrumento assinalaria decisivamente as relações entre o Executivo e o Legislativo nos anos posteriores, ampliando os poderes de imposição e barganha do presidente da República. Embora vencedor, Sarney encarnou uma Presidência enfraquecida frente a uma Assembleia Constituinte que, na sua pluralidade e com seus conflitos, expressava as demandas de uma sociedade que passava a se organizar e se manifestar livremente.

Na elaboração da nova Constituição, a convergência forte se deu em torno da democracia e da garantia das liberdades civis e políticas. Nos temas que suscitaram maior conflito — função social da propriedade, reforma agrária e direitos trabalhistas, por exemplo — prevaleceram soluções de compromisso. Extensa e detalhada para contemplar as diversas aspirações e interesses de uma sociedade plural e ávida por assegurar direitos, a Constituição exprimiu o consenso possível naquele momento. Para tanto, adotou princípios gerais abrangentes e comandos específicos não determinísticos. Deixou, assim, em aberto as portas do Judiciário para futuros conflitos de interpretação sobre o texto constitucional e a constitucionalidade das leis. Na mesma direção, previu ainda, em suas disposições transitórias, a realização de uma revisão constitucional cinco anos após a entrada em vigor da nova Carta.

Liberal no capítulo dos direitos civis e políticos, a Constituição nasceu com a marca da social-democracia no capítulo dos direitos sociais e expressou a preocupação com os interesses coletivos, entre eles o de preservar um meio ambiente equilibrado, conferindo ao Ministério Público autonomia para defendê-los. O capítulo dos direitos sociais refletiu uma das grandes bandeiras da oposição ao regime autoritário — o “resgate da dívida social” —, desde sempre acompanhada da ideia de descentralização do poder e da transferência de receitas para os governos estaduais e municipais. Dessa combinação resultou, de um lado, a aprovação de obrigações de gastos na área social, em boa parte sob a responsabilidade da União; e, de outro, a transferência de fontes de receita tributária da União para os níveis subnacionais de governo. Isso levou ao desafio nada trivial de conciliar a garantia constitucional de direitos sociais, que implicam gastos públicos obrigatórios, e o equilíbrio das contas públicas ao longo do tempo.

Não menos fortes foram as pressões dos setores nacionalistas,

empenhados em assegurar na Constituição monopólios a estatais nos setores de infraestrutura — notadamente petróleo, telecomunicações e energia elétrica — e tratamento diferenciado a empresas nacionais em detrimento de multinacionais. Na mesma linha, a Constituição manteve intacto o edifício da representação sindical corporativa de patrões e de empregados, criado no Estado Novo, com as respectivas contribuições sindicais obrigatórias. Assim, a Constituinte nasceu, nos capítulos da ordem econômica e das relações de trabalho, em descompasso com um mundo que já passava por transformações produtivas e tecnológicas em escala global.

A Assembleia Constituinte sentiu ainda a força dos grupos de pressão ligados às principais carreiras do serviço público, em particular do Poder Judiciário, mas também das Forças Armadas e das polícias civis e militares, garantindo para os servidores a estabilidade no emprego e a aposentadoria com proventos integrais. Assim, ao mesmo tempo que estendeu direitos a todos os cidadãos, a nova Constituição consagrou privilégios corporativos.

No balanço geral, foram anos de avanço democrático, mas também de hiperinflação, aumento da pobreza e da desigualdade e crise de governabilidade. Esses problemas levariam à eleição de mais um suposto salvador da pátria à Presidência da República em novembro de 1989, Fernando Collor de Mello, que menos de três anos depois renunciaria ao cargo para não ser destituído por impeachment.

2 *Nelson Jobim*

Quimérico museu de formas inconstantes

A década teve uma antessala: 1979. Naquele ano tomou posse na Presidência da República o general João Figueiredo. A abertura política começara com o governo Geisel (1974-1979), que demitira o general Sílvio Frota (1977) para tentar isolar os militares contrários à abertura. A Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, revogara, a partir de janeiro de 1979, todos os Atos Institucionais e Complementares que contrariavam a Constituição (incluindo a Emenda Constitucional nº 1, de 1969). Em janeiro de 1979, caíra o principal: o AI-5, de 1968, que suspendera uma série de direitos de proteção democrática.

O general Figueiredo prosseguiu a abertura. O retorno dos exilados e a liberação de presos políticos tiveram início. Em agosto de 1979, Figueiredo promulgou a Lei da Anistia (Lei nº 6.683/79). Quando se falou em revogar ou dar pela inconstitucionalidade da lei, Paulo Brossard lembrou "que a oposição, ao tempo encarnada no MDB/PMDB, foi quem levantou a tese da anistia e era natural fosse ela; e desde o início falou em anistia recíproca. O setor governista não aceitava a reciprocidade, até que algumas pessoas mais avisadas se deram conta de que, depois de período tão longo, em que tudo fora permitido, a anistia devia ser mesmo ampla, a ponto de abranger as duas partes em que o país fora dividido" (*Zero Hora*, 4/1/2010).

Em 1980 fundou-se o PT. Em 1983, o senador Teotônio Vilela lançou o movimento a favor de eleições diretas. Em março do mesmo ano, o deputado Dante de Oliveira apresentou a Proposta de Emenda Constitucional nº 5, que tinha por objetivo reinstaurar as eleições diretas para presidente da República. Várias manifestações populares a favor da emenda se seguiram. Ainda assim, em abril de 1984 a proposta não obteve, na sessão conjunta do Congresso Nacional, os votos necessários na Câmara dos Deputados para aprovação (Sim, 298; Não, 65; Abstenções, 3; Ausências, 112).

Restava o Colégio Eleitoral de então. Em 1985, as oposições, junto com a Frente Liberal (dissidência do PDS, depois PFL), elegeram, com 380 votos, Tancredo Neves. Paulo Maluf, candidato do PDS, teve 180 votos. Na véspera da posse, contudo, Tancredo foi hospitalizado. No dia 15, assumiu interinamente seu lugar o vice, José Sarney. Respeitou-se a solução constitucional, embora uns desejassem que

Ulysses Guimarães assumisse. No dia 21 de abril, faleceu Tancredo. Sarney assumiu a Presidência, sob a desconfiança do PMDB, uma vez que ele havia sido presidente do PDS. Não obstante as adversidades, Sarney investiu na consolidação da transição. O presidente Figueiredo não compareceu à posse, mas os militares voltaram para os quartéis.

Partidos políticos clandestinos foram legalizados. Reconheceu-se a liberdade de imprensa e de manifestação dos sindicatos. Enviou-se ao Congresso Nacional o projeto que se transformou na Emenda Constitucional nº 26/85 — convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Essa fórmula, típica dos processos de transição política no Brasil, deixou uma complicação lógica para os juristas. Estes sempre fizeram uma distinção entre o "poder constituinte originário" e o "poder constituinte derivado". Aquele teria o poder de inaugurar uma outra ordem jurídica — seria incondicionado. O outro seria um poder reformador — emendar nos limites autorizados pela Constituição.

Em 1985, deputados eleitos em 1982 e senadores eleitos, uns em 1978 (dois terços do Senado) e outros em 1982 (um terço do Senado), aprovaram a Emenda nº 25 à Carta de 1969, alterando dispositivos da Constituição Federal e estabelecendo outras normas constitucionais de caráter transitório. Haviam sido todos eleitos pelas regras da Constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 1). Determinaram aos "membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal", eleitos em 1986, que se reunissem, "unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987" e aprovassem uma Constituição, em dois turnos de votação, por maioria absoluta.

Adotada a distinção dos juristas, teríamos que reconhecer que o "poder constituinte originário" de 1987 fora convocado pelo "poder constituinte derivado" de 1985! E essas categorias não se ajustavam ao que se passou em 1986-1988. A conciliação é que presidiu a transição política do regime militar para o democrático — começou no Colégio Eleitoral e prosseguiu na Assembleia Constituinte de 1987-1988. De resto, entre nós, quando um regime começa a se encerrar, ele próprio engendra, sem ruptura, sua superação com quadros originários do velho regime. E, assim, os juristas ficam com o paradoxo: o "poder derivado" convocou o "poder originário"!

Isso é fato histórico. Alguns escarafuncham os fatos para neles encontrar uma ruptura que justifique a solução teórica. Para esses, se a história não se ajusta à teoria, dane-se a história! O problema aflorou na segunda sessão da ANC. O líder do PT, Plínio de Arruda Sampaio, levantou questão de ordem sobre a participação dos senadores eleitos em 1982 (um terço do Senado). O ministro Moreira Alves, do Supremo Tribunal Federal (STF), presidindo a sessão,

afirmou que, pela emenda convocatória, “são membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que se reunirão em Assembleia Nacional Constituinte”. E decidiu que os senadores de 1982 tinham direito de participação e voto.

Em fevereiro de 1986, Sarney lançou o Plano Cruzado. Causou enorme euforia no início. Ainda nessa fase, vieram as eleições gerais de 15 de novembro e 12 partidos elegeram deputados. O grande vitorioso foi o PMDB. Elegeu 22 governadores, entre 23. Para o Senado, 29, entre 48 cadeiras em disputa. Fez 53% das cadeiras da Câmara. Essa vitória, em todos os níveis, decorreu da euforia provocada pelo Plano Cruzado.

O governo, antes das eleições, evitou medidas impopulares com relação ao plano econômico, que começara a ruir. Em 2 de novembro lançou algumas medidas e, em 21 do mesmo mês, o Plano Cruzado II — seis dias após as eleições.

O debate constituinte, durante a campanha eleitoral, foi residual. A questão política era a vitória para os cargos em jogo. Na ANC o impasse inicial foi sobre o procedimento. A história nos indicava duas fórmulas: um projeto enviado pelo governo (1881, 1946 e 1967) ou a criação, na Assembleia, de uma comissão para a elaboração do projeto (1946). A primeira não era aceita, pois o governo era fraco. A segunda foi inviabilizada por fato ocorrido durante a campanha de eleição para presidente da Câmara.

O deputado Fernando Lira (PMDB-PE), em oposição ao dr. Ulysses, divulgou que este queria a solução de 1946: elaboração do projeto por uma comissão. Afirmou que, com isso, haveria constituintes de primeira categoria — os membros da comissão — e de segunda categoria — todos os demais. A fórmula de 1946 foi rejeitada. Partiu-se então para uma solução em que nenhum texto seria oferecido aos constituintes.

Criaram-se 24 subcomissões que, após o trabalho inicial, se reuniram em oito comissões para consolidar as propostas das subcomissões em oito títulos do projeto. Depois, o relator-geral — deputado Bernardo Cabral — juntou todo esse material e o enviou à Comissão de Sistematização, de 86 membros, para discussão e votação do projeto a ser enviado ao plenário da ANC. Naquele ambiente circulou muita gente. Dizia o professor Miguel Reale Júnior, assessor do dr. Ulysses: havia de tudo, “da tanga à toga”.

O trabalho iniciou-se em 1º de fevereiro de 1987. Houve uma divisão política: de um lado, o “Centrão”; de outro, os demais. Durante o processo, fundou-se o PSDB. Decorreu de uma dissidência regional dentro do PMDB: em São Paulo, conflito político de Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, José Serra, entre outros, com o governador Orestes Quércia; no Paraná, de José Richa, Euclides

Scalco, entre outros, com o governador Álvaro Dias; e, em Minas Gerais, de Pimenta da Veiga, entre outros, com o governador Newton Cardoso.

O debate na ANC foi sobre tudo. O texto inchou com temas de legislação infraconstitucional. Havia uma desconfiança enorme quanto ao Poder Executivo. Por outro lado, era mais fácil aprovar um texto por maioria absoluta, em dois turnos, do que aprovar uma lei. Esta dependia de votação na Câmara, depois no Senado, com eventual retorno à Câmara. Poderia ser seguida de veto pelo presidente da República e, ainda, de apreciação do veto pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta, com votos separados dos deputados e dos senadores. Temos, hoje, 105 emendas, sendo seis de revisão.

Registro que o debate sobre o sistema de governo — presidencialismo ou parlamentarismo — misturou-se com o tempo de mandato do presidente Sarney, que aceitou sua redução de seis para cinco anos. O senador Mário Covas, com parcela expressiva do PMDB, queria a redução para quatro anos. Se assim fosse, as eleições presidenciais seriam em 1988.

Houve tentativa de entendimento. O governo aceitava o parlamentarismo, com cinco anos de mandato para o presidente. Promulgada a Constituição, o presidente Sarney indicaria o primeiro-ministro, que comporia o gabinete. Este ficaria imune a votos de desconfiança por seis ou 12 meses (não há registro disso). Mário Covas não aceitou. Aprovou-se o presidencialismo e o mandato do presidente em cinco anos. Lamentável não termos feito o acordo!

As decisões na ANC tiveram o domínio das lideranças partidárias, que se reuniam, diariamente, sob a liderança do PMDB e o comando de Mário Covas. Lá havia acordo de conteúdo dos textos (mérito). Quando não se lograva acordo de mérito fazia-se acordo de procedimento. Como votar, quando votar, forma da discussão etc.

As lideranças tinham em torno de 80% de suas bancadas. Quanto aos demais 20%, era preciso haver conversas e entendimento. Os acordos prosseguiam no plenário. Em muitos casos, os textos prévios existentes (projeto, emendas etc.) não conseguiam a maioria absoluta de votos. Criou-se, então, o que se denominou “emenda de transação”, elaborada no próprio plenário, que superava o impasse e obtinha os votos necessários para a aprovação.

A funcionalidade da ANC tinha essa configuração. Hoje, as lideranças partidárias não têm autoridade sobre suas bancadas, e os entendimentos, quando ocorrem, são predominantemente no varejo. Ficou disfuncional. Na ANC, tudo se fez sob o comando do dr. Ulysses, em quem todos confiavam. A ele se deve, ao fim, o desenrolar do processo e seu resultado final.

Em 5 de outubro de 1988, promulgou-se a Constituição.

Em 1989, Fernando Collor, com discurso populista — combate aos marajás — elegeu-se presidente, em segundo turno.

A década de 1980 começara com Figueiredo, passara por Sarney, a Constituinte e terminava com Collor.

E o Brasil continua.

Termino com Jorge Luis Borges:

Somos nuestra memoria,
somos ese quimérico museo de formas inconstantes,
ese montón de espejos rotos.

3 *Mário Mesquita*

Declínio estrutural e turbulência cíclica

Os anos 1980 marcaram uma dupla transição para o país. Sob o ponto de vista político-institucional, assinalaram a passagem do regime autoritário para a democracia, cujos símbolos maiores foram a Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, e seu produto, a Constituição de 1988. Sob o ângulo econômico, a década registrou a inflexão negativa da taxa de crescimento brasileira. Foi também um período caracterizado por intensas e recorrentes intervenções (altamente discricionárias) do Estado na economia. Baixaram-se diversos planos heterodoxos, que geralmente envolviam congelamento obrigatório de preços, salários e taxa de câmbio, além de alterações voluntaristas e unilaterais das regras que regiam a remuneração dos investimentos — planos Cruzado I e II, em 1986; Bresser, em 1987; e Verão, em 1989. Houve nessa época um forte aumento da rotatividade das equipes econômicas, ainda que, especialmente na segunda metade da década, muitas das políticas, de corte claramente heterodoxo, fossem similares.

Além do ambiente político, também do ponto de vista da orientação geral da gestão econômica a década teve um divisor de águas claro em 1985. Os anos 1970, que começaram sob o calor do "milagre brasileiro", terminariam com sinais evidentes de descontrole macroeconômico, aceleração inflacionária e desequilíbrio grave no balanço de pagamentos. A política econômica do governo Figueiredo, depois do fracasso da tentativa de *fuite en avant* de 1979-1980, voltou-se quase exclusivamente para o ajuste externo, em particular após a eclosão da crise da dívida latino-americana, em 1982.

A gestação dessa crise, cabe apontar, ocorrera na década anterior, quando governos da região, inclusive o nosso, apostaram em uma estratégia de crescimento com endividamento externo. Tal opção aumentou em muito a vulnerabilidade a um possível aperto monetário nos Estados Unidos, o que acabou ocorrendo. Do ponto de vista do reequilíbrio externo, a política econômica do governo Figueiredo teve algum êxito. O saldo em conta-corrente saiu de -5,4% do PIB para +0,1% do PIB entre 1980 e 1984, ainda que ao custo de uma recessão com taxas anuais médias de variação do PIB de -0,3%, entre 1981 e 1984, ante uma média positiva de 6,5%, no quadriênio anterior. Adicionalmente, medidas de ajuste cambial, sobretudo uma

maxidesvalorização em fevereiro de 1983 em um ambiente de indexação intensa, contribuíram para aumentar a inflação anual da faixa de 100% para 200% (mais especificamente, 99,3%, em 1980, para 215,3%, em 1984).

Na segunda metade da década, já sob o regime civil, a prioridade se voltou para o combate à inflação. Mas, ou por viés de diagnóstico ou por falta de suporte político, foi um combate à inflação de corte puramente heterodoxo, com seguidas tentativas de desindexação da economia baseadas em "choques" de congelamento de preços e salários sem grande apoio das políticas de demanda, fiscal e monetária. Políticas de demandas contracionistas eram, e seguem sendo, tabu para certas correntes de economistas de grande influência na época.

Além disso, o presidente da República, José Sarney, empossado com o falecimento do maior articulador da transição, Tancredo Neves, eleito por via indireta, era politicamente fraco em relação ao Congresso e aos governadores dos principais estados, eleitos diretamente em 1982 e 1986. O resultado foi o aumento da volatilidade e do nível da taxa de inflação, a crescente dificuldade no financiamento da dívida pública e a moratória da dívida externa em 1987.

Os sucessivos choques heterodoxos foram perdendo eficácia, com episódios de "congelamento" de preços que logravam reduções menos significativas e persistentes das taxas de inflação. À medida que os formadores de preços foram entendendo melhor a forma de atuar das autoridades, passaram a adotar comportamento defensivo na fase de flexibilização do congelamento, o que ensejava reajustes de preços mais frequentes, aceleração inflacionária e, consequentemente, aumento da demanda política por novos choques e, assim, de sua probabilidade. Apesar da ênfase da política econômica no combate à inflação por meio de sucessivos congelamentos, a taxa de inflação multiplicou-se por mais do que seis vezes entre 1984 e o final da década. Em 1989, o deflator implícito do PIB atingiria o valor de 1,304%, sinalizando que mais choques estariam por vir no início da década seguinte.

Os choques implicavam, além das mudanças de denominação monetária, fortes intervenções na remuneração dos ativos, abrangendo desde aluguéis até contratos de derivativos financeiros (com mudança forçada em seus termos, como a conversão de contratos para pagamento futuro com taxas de juros pós-fixadas para taxas fixas nominais). As redistribuições idiossincráticas de renda entre setores, dependendo do *timing* dos congelamentos, e entre as partes em contratos de aluguel e financeiros, envolviam grande aumento de incerteza, desestimulando o investimento e certamente contribuindo

para elevar de forma persistente os prêmios de risco vigentes na economia.

O crescimento médio da economia retrocedeu para 2,9% (1980-1989), ante 8,8% na década anterior, um declínio liderado pelo setor industrial. A década foi marcada pela queda da produtividade, seja em termos absolutos, seja em relação a seu comportamento em economias na fronteira tecnológica, como os Estados Unidos. Isso foi provavelmente consequência do aumento das barreiras comerciais, do crescimento do peso das empresas estatais e do favorecimento à substituição de importações no segmento de bens de capital (com produtos mais caros e menos eficientes do que os importados), que caracterizaram a política de industrialização forçada dos anos 1970.

Sem resolver o problema da dívida externa, muito menos o do controle da inflação, e com uma forte desaceleração do crescimento, a década de 1980 foi mesmo, do ponto de vista econômico, uma década perdida — em contraste com o grande avanço das liberdades democráticas. Mas, assim como as raízes da abertura e da transição política remontam ao renascimento da oposição civil a partir das eleições de 1974, cabe reconhecer que a deterioração da performance da economia vivida nos anos 1980 teve em parte origem nos erros estratégicos e táticos da gestão econômica na década anterior.

As interpretações acadêmicas sobre o período originalmente atribuíam peso maior à dificuldade de superar os problemas crônicos, em particular a restrição externa, na explicação para a quebra do ritmo de crescimento. Já análises posteriores atribuiriam peso maior aos erros de gestão ocorridos na época, como a sucessão de choques de política econômica que surpreendiam os agentes econômicos e elevavam prêmios de risco.

Houve um curioso contraste entre a preeminência e os avanços reais dos direitos individuais — nas esferas da liberdade de opinião e da organização político-social e comportamental — e as ações agressivas do Estado contra a propriedade privada e a soberania dos contratos entre entes privados, no contexto dos planos heterodoxos de estabilização. Avaliações mais recentes ressaltam os impactos defasados das políticas autárquicas dos anos 1970, bem como a própria desaceleração das economias centrais. A verdade é que, dados a pesada herança da década anterior e o ambiente global mais desafiador, era de esperar alguma desaceleração do crescimento nos anos 1980. Mas o desempenho da economia brasileira foi prejudicado também por uma sucessão de erros de política econômica de curto prazo.

Mesmo tendo sido superados na década seguinte os problemas econômicos mais emergenciais, por meio do fim da hiperinflação e da reinserção do país na comunidade financeira internacional, a década

de 1980 continua projetando sua sombra até os dias atuais. Seu principal legado institucional, com implicações econômicas, além das políticas e sociais, reside na Constituição de 1988. O texto foi elaborado pela Assembleia Constituinte eleita em 1986, ainda na esteira do sucesso inicial do Plano Cruzado, em ambiente francamente populista. Havia na época uma crença disseminada de que a simples restauração da democracia traria também de volta o crescimento e promoveria a inclusão social.

A "Constituição Cidadã" estabeleceu, de fato, uma democracia vigorosa, favorecendo a divisão dos Poderes e reforçando a federação. A Carta enfatizou os direitos individuais e sociais. Ao prever uma extensa lista de direitos sociais ("a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados...", artigo 6º da Constituição), os constituintes introduziram um viés de ampliação do escopo da ação estatal e uma elevação dos gastos públicos que acabou se materializando: os gastos primários do governo federal cresceram de 13% do PIB em 1987 para algo em torno de 20% atualmente.

A Carta continha elementos que poderiam ter cerceado a atuação empresarial do Estado, que se desenvolvera muito durante o regime militar: o texto constitucional, em seu artigo 173, estabelece que a atividade produtiva é de competência do setor privado e não do Estado. Uma interpretação literal desse artigo sugere que o ônus da prova cabe a iniciativas de estatização e não de privatização. Não obstante, a Carta manteve o monopólio estatal sobre o petróleo e o gás natural, o que seria revisto na década de 1990. Monopólio estatal também sobre os potenciais de energia hidráulica, os recursos minerais, o serviço postal e o correio aéreo nacional, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações. Além disso, a Carta introduziu o conceito de empresa brasileira de capital nacional e vários de seus dispositivos cerceiam a atuação de empresas estrangeiras na pesquisa e lavra de recursos minerais, na assistência à saúde e nas instituições financeiras, entre outras áreas.

A Carta trazia medidas que, a princípio, poderiam ter contribuído para disciplinar as contas públicas. Há uma vedação explícita ao financiamento do Tesouro pelo Banco Central (artigo 164), bem como restrição ao crescimento do endividamento público para fazer frente a gastos correntes, a chamada "regra de ouro" (artigo 167). Tais dispositivos se mostraram, contudo, insuficientes para restaurar o equilíbrio fiscal. Isso porque a Constituição, por outro lado, estabeleceu condições privilegiadas para o funcionalismo público em termos de estabilidade de emprego, garantia de salários reais e

regalias para a aposentadoria. A Carta também constitucionalizou regras para as aposentadorias no setor privado que logo se tornaram irrealistas com o rápido envelhecimento da população. Fora isso, promoveu uma generalizada vinculação dos recursos tributários, o que enrijeceu sobremodo a execução orçamentária.

Desenvolvimentos econômicos, institucionais e sociais nas décadas seguintes sugeririam claramente que os aspectos mais intervencionistas e fiscalmente expansionistas da Carta de 1988 tiveram mais influência sobre as políticas públicas do que aqueles que zelavam pela defesa do equilíbrio fiscal e da iniciativa privada. A Constituição foi um dos determinantes de características importantes da política econômica brasileira nas últimas décadas. Mas não foi o único. Poderia ter sido diferente.

11. 1990-1999
Reformas econômicas e turbulência internacional

Cronologia

3/1990: Inflação de 82% ao mês
16/3/1990: Plano Collor I congela preços e salários e bloqueia contas bancárias
13/7/1990: Estatuto da Criança e do Adolescente
11/9/1990: Criação do Código de Defesa do Consumidor
31/1/1991: Plano Collor II congela preços e salários, aumenta as tarifas públicas e cria a Taxa de Referência de Juros (TRF)
26/3/1991: Criação do Mercosul
18/10/1991: Lei do Inquilinato
3 a 14/6/1992: Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) no Rio de Janeiro
26/12/1991: Dissolução da União Soviética
12/8/1992: Formalizado o acordo para criação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), entre Estados Unidos, Canadá e México
29/9/1992: Aberto o processo de impeachment contra Fernando Collor na Câmara
29/12/1992: Renúncia de Collor e posse definitiva de Itamar Franco
1/7/1994: Entra em vigor a nova moeda, o Real
3/10/1994: Eleição em primeiro turno de Fernando Henrique Cardoso, que toma posse em 1º de janeiro de 1995
12/1994: Crise de desvalorização do peso mexicano
23/9/1996: Lei da Arbitragem, pela qual toda decisão arbitral passa a ser diretamente aceita e homologada pelo Poder Judiciário
6/5/1997: Privatização da Companhia Vale do Rio Doce
4/6/1997: Emenda Constitucional aprova reeleição para cargos executivos
7/1997: Início da crise financeira asiática
29/7/1998: Privatização da Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras)
8/1998: Início da crise financeira na Rússia
4/10/1998: Reeleição em primeiro turno de Fernando Henrique Cardoso, que toma posse em 1º de janeiro de 1999
13/11/1998: Acordo com o FMI disponibiliza para o país mais de US$ 41 bilhões
1/1999: Abandono das bandas cambiais e crise de desvalorização do real
1999: Instituição do tripé da política econômica (superávit primário nas contas públicas, câmbio flutuante e regime de metas de inflação)

1 *Rubens Ricupero*
Apogeu e frustração do liberalismo

A queda do Muro de Berlim (1989) inaugurou a década de 1990, apogeu do liberalismo. Com a extinção do comunismo, surgia a ilusão do “fim da história”: o aparente desaparecimento de alternativas à democracia e ao capitalismo. A globalização acelerava o comércio mundial. O Consenso de Washington indicava como via única ao desenvolvimento a receita de abertura, privatização, redução do Estado.

Na América Latina, encerrava-se a era das ditaduras militares; um após outro, os países controlavam a inflação e implantavam reformas econômicas liberais. Retardatário nesses pontos, o Brasil realizava a primeira eleição direta para presidente após o regime militar no ambiente de descontrole do governo Sarney. Pulverizado em 21 candidaturas, o primeiro turno eliminou veteranos como Ulysses Guimarães, Brizola, Mário Covas. No segundo, o neófito governador de Alagoas Fernando Collor de Mello derrotou Luiz Inácio Lula da Silva, com 42,7% a 37,8%.

Único candidato a intuir as mudanças trazidas pela queda do Muro, ocorrida entre o primeiro e o segundo turnos, Collor foi promessa não cumprida. De saída tentou “liquidar a inflação com um só tiro” pelo congelamento ou “confisco” dos ativos por 18 meses. Fracassou e devastou a vida de milhares de pessoas, comprometendo seu choque de liberalismo. A abertura comercial acabou sendo o único saldo duradouro das mudanças econômicas.

Collor ignorou pressões em decisões contestadas e positivas, como a abertura comercial, a confirmação da reserva dos Ianomâmis e a liquidação do campo secreto de provas nucleares. Na política externa, antecipou a criação do Mercosul e assinou com a Argentina o acordo de salvaguardas nucleares e renúncia à arma atômica. O Brasil reforçou seu prestígio internacional com a organização da Rio-92, mas não aproveitou o êxito devido à crise do impeachment.

Em meados de 1992, acusações sobre grave corrupção no mais alto nível do governo desencadearam um movimento impressionante da sociedade civil e da imprensa em favor do impeachment do mandatário. Em 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados afastou, após dois anos e nove meses de mandato, o primeiro presidente eleito sob a Constituição de 1988. Em tentativa inútil de

evitar a condenação pelo Senado, Collor renunciaria três meses depois, em 29 de dezembro.

Vice de Collor, Itamar Franco assumiu, em 2 de outubro daquele ano, como seu antípoda. Nacionalista favorável às empresas estatais, acreditava na possibilidade de repetir o sucesso espetacular do Plano Cruzado para liquidar a inflação. Mudou três vezes de ministro da Fazenda até encontrar em Fernando Henrique Cardoso a pessoa capaz de convocar uma equipe econômica competente para realizar o que se tornaria o Plano Real.

Em 27 meses, o governo Itamar encaminhou soluções ao perigo da hiperinflação e à crise da dívida, heranças dos militares. Sem escândalos de corrupção, esforçou-se em governar com todos os partidos, neutralizando parcialmente a oposição do PT. Fez ainda do principal artífice da estabilização econômica seu sucessor, ao qual corresponderia consolidar e expandir os avanços. Graças à acelerada queda de preços, sobretudo após o lançamento da nova moeda, em julho de 1994, FHC, candidato do PSDB, elegeu-se presidente no primeiro turno com 54,3% dos votos válidos contra 27% de Lula, maior opositor do Plano Real.

A fim de obter maioria qualificada para emendar a Constituição, Cardoso alargou com o PMDB e o PP a coalizão vitoriosa (PSDB-PFL). Já em 1995, conseguiu aprovar emendas para flexibilizar o monopólio da Petrobras, equiparar empresas estrangeiras às nacionais e privatizar as telecomunicações. Teve de vencer batalhas judiciais e de opinião pública para vender a emblemática Vale do Rio Doce e as telecomunicações, promovendo verdadeira revolução no acesso quase universal aos celulares. A privatização demoliu o aspecto central do modelo varguista — o Estado como ator da produção — e se converteu na marca inconfundível do governo FHC, para apoiadores e críticos.

Não logrou, contudo, eliminar a vulnerabilidade estrutural das contas públicas devido ao fracasso das reformas previdenciária e tributária. A pressão da indústria nacional atenuou as ambições da abertura, impondo ao setor automobilístico um regime de proteção e comércio administrado com a Argentina. Reforma mais duvidosa da qual saiu vitorioso foi a da reeleição (1997). Embaçada por acusações de compra de votos, ajudou a empurrar o sistema político para a degradação que se acentuaria nos anos posteriores. Desgostoso do processo que o tornava “refém das reformas”, FHC se dispunha finalmente a “começar a governar”.

Era não contar com o cenário internacional, que havia se complicado no início do governo com a crise mexicana de 1994-1995, e que voltaria a castigá-lo com a asiática, de 1997. Fragilizada pelo atraso do ajuste fiscal e o déficit externo, a economia sofreu impacto

adicional durante a crise russa, na véspera da eleição de outubro de 1998. Juros de 40% e o socorro do FMI salvaram o presidente, reeleito no primeiro turno. Após breve alívio, a discórdia sobre o regime cambial traria de volta a volatilidade da moeda e a sucessão em dois meses de quatro presidentes no Banco Central!

Sustos e sobressaltos separados por recuperações de curta duração não deram sossego no segundo mandato. Cada episódio de reação e crescimento era cortado de modo abrupto, uma vez pelo "apagão" elétrico, outra pelo pânico dos mercados diante da ascensão eleitoral de Lula. Antes de terminar o mandato, a turbulência exigiu mais dois pacotes do FMI.

FHC superou as crises graças ao apoio internacional obtido por seu prestígio intelectual, pelo êxito do Plano Real e por uma diplomacia de integração nas correntes liberais predominantes naquele tempo. Governou mais ou menos na mesma época que Clinton. Coincidiu também com o triunfo de Blair e do New Labour, líderes e tendências com os quais possuía evidentes afinidades.

Sua política exterior se traduziu em ações que reforçaram a influência externa do Brasil: adesão ao Tratado de Não Proliferação Nuclear; expansão inicial impressionante do Mercosul; êxito na mediação do conflito Peru–Equador; iniciativas de integração de transportes e energia na América do Sul. O espírito da diplomacia, assim como o do governo, refletiu com moderação os ventos mundiais do liberalismo, temperados no Brasil pelas limitações e resistências internas.

Não aderiu, ao contrário do que afirmam algumas críticas, ao figurino neoliberal em voga. Prova é que a maior proposta neoliberal da época, a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), despertou-lhe atitude de cuidadoso engajamento crítico, atento aos interesses de ganhos em agricultura e à preservação das conquistas do Mercosul. Exceto pela privatização, FHC não se distinguiu muito em duas outras prioridades centrais do Consenso de Washington: liberalização comercial e desregulação. Subestimou no começo o desafio de consolidar a estabilidade, que acabou consumindo boa parte dos esforços do governo.

Na área social, avançou com a criação do Bolsa-Escola, a universalização do ensino fundamental, o mecanismo de financiamento da saúde e o programa de remédios genéricos. A instituição do Ministério da Defesa afirmou a primazia do poder civil sobre os militares. O saneamento do sistema financeiro tornou-o capaz de resistir aos abalos de crises futuras.

Após a sucessão de massacres ocorridos na época de Itamar (Carandiru, Ianomâmis, Candelária, Vigário Geral), os direitos humanos e a proteção ambiental assumiram maior visibilidade no

governo, o que não evitou a chacina de Eldorado do Carajás.

Já o ansiado crescimento decepcionou durante a década pela modéstia e volatilidade. Como Castelo Branco, a sina do governo FHC residiu em preparar condições e reformas que permitissem ao sucessor acelerar a expansão. Superado o medo da inflação que dominou o começo da década de 1990, os anos finais desapontaram pela frustração do crescimento, tanto no Brasil como no continente.

Em alguns países latino-americanos, a demora em colher frutos das reformas alterou o comportamento dos eleitores, impacientes com os ganhos paulatinos de redução da pobreza em função da estabilização. A ânsia por resultados imediatos na luta contra a desigualdade levou Chávez ao poder na Venezuela (1999), pressagiando tendências semelhantes na Bolívia, na Argentina, no Equador. Em âmbito mundial, as ilusões nascidas com o fim da Guerra Fria e a abolição do *apartheid* se viram abaladas pelos genocídios de Ruanda e da Bósnia. A década terminaria com o epílogo brutal dos atentados terroristas de setembro de 2001 nos Estados Unidos.

Singular nesse contexto, a experiência brasileira desenhou curva quase em contínua ascensão, perturbada sem ser invertida pelas crises do final do período. Em razão do retardo em controlar a inflação e do impeachment de Collor, a década de 1990 se dividiu no Brasil em duas metades. A primeira prolongou a instabilidade da "década perdida" dos anos 1980. Foi apenas na segunda metade, em 1994-1995, a partir do Plano Real, que o traçado da curva se tornou ascendente.

O que passaria à história como legado principal da era FHC não consistiu no crescimento, mas na estabilização da economia e na construção de instituições. Apesar de incompletas e imperfeitas, essas conquistas forneceram a base para um salto qualitativo rumo à governança racional. Seus efeitos indiretos promoveram forte redução da pobreza, atenuação da desigualdade e melhoria geral da inclusão social.

Não obstante, as crises cambiais, o impacto do "apagão" no crescimento e o desgaste de FHC abririam caminho para a vitória de Lula na eleição de 2002. Fechavam-se, simbolicamente, a década e o século XX, que se inaugurara em 1900 com população em torno de 17,5 milhões de habitantes, em grande parte rural, analfabeta e com expectativa de vida de pouco mais de 30 anos, alguns recém-emancipados da escravidão. Em 100 anos, a população atingira 170 milhões, acima de 84% morando em cidades, com expectativa de vida de 70 anos.

A multiplicação quase por dez dos habitantes e a explosão urbana criaram um ator social novo, as periferias, que definiriam a política brasileira no início do século XXI. Primeiros beneficiários dessa

transformação, Lula e o PT chegavam ao poder em alternância democrática que representava o ponto mais alto da evolução política do Brasil no fim da década de 1990.

2 *José Roberto de Castro Neves*

Em busca do novo

T*ão longe, tão perto*. Assim se intitulava, em português, o lindo filme de Wim Wenders, sucesso em 1993. A década de 1990, vista hoje, suscita este sentimento: longe e perto ao mesmo tempo. Nos anos 1990, as músicas nonsense dos Mamonas Assassinas lideravam as execuções nas rádios. Xuxa, a Rainha dos Baixinhos, despontava isolada — e disparado — nas bilheterias do cinema, com produções hoje esquecidas. Na telinha, o brasileiro assistia às novelas globais com títulos *kitsch* como *A rainha da sucata* e *O dono do mundo*. Tudo parece ter ficado rapidamente para trás. Pois é, tão longe...

No cenário político, avistava-se um horizonte de alvissareiras mudanças. Collor de Mello vencera as eleições diretas em 1989 e assumiria a Presidência em 15 de março de 1990. O último presidente eleito pelo voto antes dele fora Jânio Quadros, em 1960. O Brasil aguardava com grande expectativa o reencontro com a democracia. Pouco depois, vivemos um impeachment — um processo político recheado de temas e filigranas jurídicas que obrigou o povo a discutir recursos, prazos, regras de sucessão, além de argumentos de acusação e de defesa. A denúncia do processo de impeachment foi conduzida por um grupo de expoentes advogados, entre eles Miguel Reale Júnior e Fábio Konder Comparato.

Em seguida, presenciamos a consolidação do Plano Real, com o controle da inflação e a eleição de Fernando Henrique Cardoso, um sociólogo, para chefiar o Executivo. Foi um período de amadurecimento que pôs à prova a firmeza das instituições.

Promulgada em outubro de 1988, a Constituição Federal chegou atrasada, mas prometendo muito. A Carta Magna brasileira vigente, a de 1967, fora obra dos militares e expressava valores havia muito ultrapassados pela sociedade. A Constituição de 1988, que trouxe profundas mudanças para o ordenamento jurídico nacional, notadamente com a importância conferida a direitos e garantias individuais, indicava um sem-fim de princípios e conceitos que demandariam regulamentação específica para se concretizar.

Cumprindo a missão de permitir a aplicação prática de preceitos constitucionais, logo no começo dos anos 1990 duas importantes leis entraram em vigor: a do Estatuto da Criança e do Adolescente e a do Código de Defesa do Consumidor. A primeira criava um rol de

garantias ao menor, amparando, inclusive, as gestantes. O Código do Consumidor, por sua vez, representou uma verdadeira revolução nas relações de massa. O consumidor ganhou uma proteção até então inexistente — e aprendeu a reclamar! Com alguma ironia, diz-se que as duas leis que "deram certo" no Brasil pertencem a essa década: o mencionado Código de Defesa do Consumidor e a lei que tornou obrigatório o uso do cinto de segurança nos automóveis... Mas tanto a lei que cuida dos direitos dos menores quanto o Código do Consumidor tiveram efeitos gigantescos na sociedade e significaram um avanço.

Também para tornar efetiva a nova Constituição foram estabelecidas, nessa década, normas que permitiam às pessoas questionar a conformidade da Lei Maior com as demais regras que compõem o ordenamento jurídico — por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin). Nessa linha, criou-se a Lei do Habeas Data, dando ferramentas ao cidadão para obter pleno acesso às informações que existissem a seu respeito em órgãos públicos.

Nos anos 1990, o Estado passou a regulamentar o direito dos companheiros aos alimentos e à sucessão, reconhecendo a necessidade de se amparar modelos contemporâneos de relação familiar. Ainda no campo do direito e da família, o legislador, cedendo às inovações tecnológicas, fez publicar norma que regulava a investigação de paternidade. Admitiu-se o uso de testes científicos — de desprezível margem de erro — para identificar a filiação biológica. Com isso, os tribunais perderam as suas causas mais pitorescas e rumorosas, que passaram a ser decididas trivial e friamente com banais exames de DNA. Por outro lado, e de forma positiva, ganhou a verdade em tema tão sensível. As suspeitas duravam pouco. Pipocaram os reconhecimentos de paternidade...

Foi promulgada a Lei da Improbidade Administrativa, que sancionava os agentes públicos no caso de enriquecimento ilícito no exercício de atividade na administração pública. Nesse período também se editou a Lei dos Partidos Políticos, fixando regras para a representatividade política.

Outra norma dos anos 1990 de grande impacto social foi a Lei de Locação de Bens Imóveis. Antes, a locação de imóveis era regulamentada por uma norma de 1979 que, com o tempo, ficara necrosada, perdida em proteções desmesuradas ao locatário, dificultando o despejo e estabelecendo uma complexa forma de correção monetária do aluguel. A sociedade pagava pela deficiência dessa lei — e muitos proprietários preferiam deixar seus imóveis desocupados. A Lei de Locação, promulgada em 1991, teve enorme e positivo efeito social, pois tornou mais equilibrada a relação entre locador e locatário, atenuando o problema habitacional. Ainda nesse

período, sobreveio a Lei do Financiamento Imobiliário e da Alienação Fiduciária de Imóvel, que, da mesma forma, visava facilitar o acesso à habitação.

Além disso, a década foi marcada por avanços da tecnologia que, com suas certezas e velocidade, alteravam a vida das pessoas de uma forma que o direito não poderia ignorar. De fato, essa década assistiu ao surgimento do celular, da internet, dos acelerados processadores, do Windows, entre outras maravilhas. Era fundamental regulamentar os desdobramentos dessas novidades. Como consequência, nesse período o Brasil editou a Lei da Propriedade Industrial (substituindo uma ultrapassada lei de 1971), a Lei da Proteção da Propriedade de Programas de Computador e a Lei de Direitos Autorais.

O mercado financeiro também se organizou. Em 1990, proibiram-se as ações ao portador, obrigando que se informasse à Receita Federal quem eram os proprietários desses ativos. Tratava-se de regra fundamental para coibir a ocultação de patrimônio. Mais à frente adveio a lei que aumentava a responsabilidade dos controladores de instituições financeiras. Com o amplo processo de privatizações ocorrido na década, o mercado societário se agitou, pois, afinal, os investimentos se aperfeiçoavam por meio de associações. Grandes bancas de advocacia se desenvolveram e o direito societário sofisticou-se extraordinariamente.

Com tantas garantias e tantos direitos concedidos, além de novas questões (notadamente aquelas relacionadas ao consumo), os tribunais passaram a ser mais demandados. Nesse contexto, criaram-se os Juizados Especiais Cíveis e Penais, facilitando o acesso ao Judiciário e dando espaço à vocação demandista do brasileiro (embora isso não seja necessariamente uma qualidade!). Nesses Juizados, que acabaram conhecidos como de Pequenas Causas, passou-se a admitir que, em causas de pouco valor econômico, a parte podia atuar sem o auxílio de um advogado. A prática desses tribunais obrigou os juízes a escrever decisões acessíveis, de fácil entendimento. Com isso, o Judiciário se aproximou da população.

Na organização do Judiciário, a Constituição havia criado o Superior Tribunal de Justiça (STJ), com competência para examinar matéria não constitucional. Esse tribunal foi inaugurado em 1989, mas se desenvolveu na década seguinte, para se tornar a orientação final em direito para todas as leis federais. Os julgadores dos tribunais superiores se tornaram guias da aplicação do direito, podendo-se citar como luminosos exemplos José Carlos Moreira Alves e Ruy Rosado de Aguiar.

Na tentativa de desafogar os tribunais e atender a uma demanda do comércio internacional, promulgou-se, em 1996, a Lei de Arbitragem. Até então, o ordenamento brasileiro admitia a arbitragem

— a eleição de pessoas para decidir um litígio —, porém permitia às partes questionar o resultado em juízo, o que era feito, como se intui, por quem recebia uma decisão desfavorável. Com a Lei de Arbitragem, o veredito dos árbitros passava a ser definitivo. Essa lei, entre outras vantagens, possibilitava ao Brasil atrair estrangeiros para negociar e contratar aqui, seguros de que poderiam eleger um tribunal arbitral para dirimir suas eventuais divergências com a parte nacional — e que a decisão seria final e respeitada. Ademais, a arbitragem prometia ser um meio mais veloz e especializado de solucionar litígios.

Entre os avanços sociais, foram regulamentadas as Sociedades Civis de Interesse Público, permitindo a criação de organizações não governamentais (ONGs) sem fins lucrativos, destinadas a ações solidárias.

Nessa década também entrou em vigor o novo Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil e o Código de Ética da advocacia, harmonizados com os valores preconizados pela Constituição Federal. Dava-se ao advogado uma posição crucial na organização social, como principal agente na defesa do interesse do cidadão.

Com a internet surgiram, embora de forma tímida, os sites dos tribunais. Com eles, a jurisprudência passou a ser divulgada em linguagem simples e direta. Aproximava-se o óbito dos anais de decisões judiciais, cuja consulta era complexa (encontrar um acórdão pertinente era mais difícil do que achar uma agulha em um palheiro... e foi por séculos uma árdua tarefa dos advogados). Em breve, o precedente estaria à distância de um toque. Como resultado, a jurisprudência começou a desempenhar um papel fundamental (antes ocupado pela doutrina) como unificadora e guia dos movimentos jurídicos. A pesquisa analógica ficaria restrita aos livros — e as consequências dessa nova forma de conhecimento, que só cresce, é tema cuja resposta se aguarda do futuro.

Por quase metade da década, a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) teve por diretor um dos maiores civilistas brasileiros, o professor Antônio Junqueira de Azevedo, que impôs, seguindo seu estilo, o estudo científico apurado e técnico do fenômeno jurídico.

Na doutrina, vale citar o seminal trabalho da professora gaúcha Judith Martins-Costa, *A boa-fé no direito privado*. A partir desse livro, o estudo da boa-fé objetiva — com sua acentuada carga ética — se destacou na análise das relações jurídicas. Em uma poderosa revolução valorativa, o direito passou a exigir das partes, de modo concreto, um comportamento leal e transparente. Revogava-se a "Lei de Gérson" porque não se podia mais levar vantagem em tudo. A boa-fé objetiva, novidade dos anos 1990, hoje funciona como panaceia jurídica, sendo difícil examinar um tema legal sem considerá-la.

Ainda em doutrina, sob a liderança dos professores Gustavo Tepedino e Celina Bodin de Moraes, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) irradiou o pensamento do direito civil constitucional, preconizando a leitura do direito privado a partir dos princípios estabelecidos na Constituição. Concomitante, o mesmo movimento, capitaneado pelo professor Edson Fachin, era feito na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Essa interpretação não apenas permitia uma compreensão sistêmica do ordenamento jurídico, mas também o sintonizava com os valores mais sensíveis, como a dignidade da pessoa humana. Como reflexo da Constituição, proliferaram excelentes manuais e comentários sobre o assunto, entre eles o de José Afonso da Silva e o do hoje ministro do STF Luís Roberto Barroso.

Os anos 1990 foram uma passagem. Deixamos para trás um longo período de violação das garantias individuais para buscar algo novo, mais civilizado. A década de 1990 terminaria sem que tivéssemos chegado ao destino. Era um caminho.

3 *Edmar Bacha*

Turbulência e transformação

Turbulência e transformação. Dois termos que sintetizam a evolução da economia brasileira na década de 1990, que se abriu com as mais altas taxas de inflação da história do país. Era a antecipação do congelamento de preços, que se efetivaria com a posse de Fernando Collor na Presidência, em março de 1990.

O choque foi maior do que o esperado. O Plano Collor incluiu um inédito confisco da riqueza financeira dos cidadãos, na visão canhestra de que um tiro de canhão desse porte daria cabo da hiperinflação. Seguiu-se uma queda temporária da inflação, acompanhada, contudo, da mais profunda recessão até então experimentada pelo país, com uma queda de 4,4% do PIB em 1990. O congelamento de preços e salários pouco durou e as chamadas torneirinhas monetárias logo tiveram de ser abertas, devolvendo aos brasileiros o dinheiro que lhes havia sido subtraído.

Houve uma retomada na economia, mas, também, o retorno de uma virulenta inflação. Seguiu-se um novo e fracassado congelamento de preços no início de 1991. No entremeio, o governo Collor introduziu duas importantes novidades na condução da economia: privatização das empresas estatais e abertura às importações. E deu início à renegociação da dívida externa, que, ao concluir-se, no final de 1993, permitiu ao país reingressar no mercado internacional de capitais do qual fora excluído desde a moratória de 1987.

Acusado de montar um amplo esquema de corrupção, para não ser destituído Collor renunciou à Presidência no final de 1992. Substituiu-o seu vice-presidente, Itamar Franco, que, em sete meses, trocou por três vezes o ministro da Fazenda, aparentemente incapaz de encontrar uma maneira de lidar com uma inflação descontrolada. Mas, num golpe de mestre, em maio de 1993 Itamar convocou Fernando Henrique Cardoso, seu ministro das Relações Exteriores, para comandar o Ministério da Fazenda.

FHC levou para o ministério e o Banco Central economistas que, na PUC-Rio, havia anos estudavam formas de lidar com a superinflação nacional. Alguns deles haviam participado do Plano Cruzado, em 1986. Desde então, houvera quatro outras tentativas frustradas de estabilização: Bresser (junho de 1987); Verão (janeiro de 1989); Collor I (março de 1990); Collor II (janeiro de 1991). Todas baseadas em

congelamentos súbitos de preços e salários, tomando a população e o mundo político de surpresa. Nada disso funcionara.

Precedido pelo Programa de Ação Imediata (PAI), de junho de 1993, focado na questão fiscal, e pela finalização da renegociação da dívida externa, em novembro de 1993, o Plano Real foi diferente. Teve três fases — o ajuste fiscal, a unificação da indexação e a introdução da nova moeda —, anunciadas e negociadas previamente com o Congresso. Não houve surpresas nem congelamentos.

O primeiro passo foi obter do Congresso, em fevereiro de 1994, a aprovação do chamado Fundo Social de Emergência (FSE), depois denominado Desvinculação das Receitas da União (DRU). Tratava-se de uma emenda constitucional desvinculando parte das receitas tributárias, o que permitia validar o Orçamento daquele ano com equilíbrio entre receitas e despesas. Houve, em seguida, a unificação da indexação de preços e salários.

Ao longo de quatro meses, entre março e junho de 1994, preços e salários foram convertidos numa unidade de medida protegida contra a inflação, a Unidade Real de Valor (URV), que equivalia a um dólar norte-americano. De forma transparente, a valorização diária da URV (assim como a do dólar) em relação ao cruzeiro real era feita por uma média de três índices domésticos de preços, todos conhecidos ao longo do mês. Dessa forma, conseguiu-se uma estabilização temporária do nível de preços quando medidos em URVs.

O passo final, em 1º de julho de 1994, foi a transformação da URV na nova moeda, o real, inicialmente com o valor de um dólar norte-americano. Os preços, então, após um breve período de acomodação de valores relativos, passaram a elevar-se muito pouco em termos da nova moeda. A reforma monetária foi um sucesso.

Em 1993, último ano-calendário completo de vida do cruzeiro real, a inflação atingira cerca de 2.500%. O ano de 1994 foi de transição. Em 1995, o primeiro ano-calendário completo de vida do real, a inflação caiu para cerca de 20%, em seguida para 10%, em 1996, e 5%, em 1997. Depois de 15 anos da mais alta inflação acumulada da história mundial em tempos de paz, o Brasil conquistou a estabilidade de preços e uma nova era se abriu para o país.

O sucesso do Plano Real demonstrou, na prática, a correção das proposições teóricas que o sustentavam:

• que seria necessário demonstrar a vontade política de equilibrar as contas do governo sem a ajuda da corrosão inflacionária das despesas orçadas, sendo para isso necessário votar um Orçamento equilibrado (o que requeria a desvinculação de parte das receitas tributárias);

• que a conversão dos salários e demais contratos denominados em cruzeiros reais para uma unidade de conta indexada diariamente (a

URV) não levaria a uma aceleração da inflação, desde que a conversão de salários e preços contratados fosse realizada segundo os valores reais médios antes prevalecentes (de modo a manter equilibrados os custos das empresas e a demanda agregada);

- que, através de uma reforma monetária, a inflação poderia ser detida de forma preanunciada, sem confisco de ativos financeiros nem congelamento de preços e salários.

Na esteira do sucesso do Plano Real, FHC foi eleito presidente da República no final de 1994 e reeleito em 1998. Seus oito anos na Presidência foram um período de profundas transformações: consolidação da estabilização de preços; renegociação das dívidas dos estados e municípios; saneamento dos sistemas bancários público e privado, com a extinção ou privatização de quase todos os bancos estaduais; redefinição do papel do Estado na economia, com o fim do monopólio estatal nas áreas do petróleo e das telecomunicações e a privatização de empresas estatais importantes como a Vale do Rio Doce; abertura ao capital estrangeiro; sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal; autonomia operacional do Banco Central; recuperação do poder de compra dos salários; ampliação da escolaridade; fortalecimento do sistema de saúde; introdução dos programas de transferência condicionada de renda.

Também foram anos de extraordinária turbulência na interação entre os mercados financeiros internacionais e os países emergentes. Após uma expansão desmesurada da entrada de capitais estrangeiros nesses países, as consequências negativas do endividamento externo excessivo se manifestaram de forma sucessiva: crise mexicana em 1995, crise asiática em 1997, crise russa em 1998.

O Brasil foi atingido por essas turbulências num período em que a estabilização de preços ainda se firmava. Sob pressão de gastos públicos crescentes, apesar do aumento dos impostos, o superávit primário das contas públicas se evaporou e o governo procurou se ancorar numa taxa de câmbio apreciada e em juros elevados. Em consequência, piorou a balança comercial e aumentou o peso dos juros da dívida no déficit público. Assim, o país passou a ser a bola da vez no mercado financeiro internacional. Com fuga de capitais, o esquema da política econômica não conseguiu se sustentar. A economia estancou em 1998 e, apesar de um acordo com o FMI em novembro daquele ano, o câmbio administrado sucumbiu em janeiro de 1999.

O último ano da década foi de redefinição da política econômica. Estabeleceram-se novas regras para as políticas cambial, monetária e fiscal. Em lugar do câmbio administrado, adotou-se o câmbio flutuante, com intervenções eventuais do Banco Central para suavizar movimentos bruscos da taxa de câmbio. Em lugar de metas para a evolução da quantidade de moeda, adotou-se uma política de metas de

inflação a serem perseguidas a partir da manipulação da taxa básica de juros. Em lugar de superávits fiscais primários diminutos ou negativos, desde setembro de 1998 foram adotadas metas fiscais rígidas para o triênio 1999-2001 (as quais foram seguidas à risca), com o objetivo de produzir superávits primários suficientes para estabilizar a relação entre a dívida pública e o PIB. O novo programa foi bem recebido e, após alguns meses de tumulto, a tempestade amainou. O país parecia estar preparado para enfrentar o desafio da retomada de um crescimento sustentado.

Cabe uma reflexão sobre por que a estabilidade alcançada com o Plano Real não foi suficiente para que um crescimento vigoroso fosse retomado já na década de 1990. Para isso, vale a pena lembrar as difíceis condições em que o Plano Real ganhou a batalha contra a inflação. O projeto foi implantado no último ano de um governo tampão, cujas lideranças parlamentares nada fizeram para tentar aprovar as 63 propostas de reforma constitucional (cuja base era o PAI, de junho de 1993) enviadas ao Congresso pelo então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. O intuito era obter um equilíbrio fiscal duradouro, no âmbito da revisão constitucional de 1993. Tudo o que o Congresso aprovou, no entanto, foi a desvinculação parcial das receitas tributárias através do Fundo Social de Emergência.

Um intento de última hora, em novembro de 1993, de “desconstitucionalizar” tópicos importantes para o equilíbrio fiscal, visando a posteriores reformas em nível infraconstitucional, também não teve curso no Congresso revisor. A consequência foi que se manteve a pressão provinda da Constituição de 1988 para um aumento contínuo dos gastos do governo em consumo e transferências.

A proposta inicial do Plano previa a imediata desindexação da economia. Por força da negociação com o Congresso, entretanto, a indexação salarial manteve-se até junho de 1996, acompanhada de significativas elevações no salário mínimo e nos vencimentos dos funcionários públicos, inclusive aposentados, no período inicial de implantação do projeto. O resultado foi um pico de consumo e o desaparecimento do superávit fiscal primário.

Resultaram inúteis as reiteradas tentativas de se obter o apoio do FMI quando do lançamento do Plano. Com seu costumeiro tradicionalismo, a alta administração do Fundo julgou que a reforma monetária proposta era muito inusitada para merecer seu aval. A falta do selo de aprovação do FMI aumentou a desconfiança externa sobre a reforma monetária, reduzindo a capacidade de captar recursos financeiros de longo prazo no exterior. A restrição da oferta de divisas se agravou com o contágio sobre o Brasil das sucessivas crises do

México, do Sudeste Asiático e da Rússia.

Com gastos públicos em ascensão, indexação salarial mantida e ambiente internacional inóspito, entende-se a ênfase do governo no aumento de impostos indiretos, aperto monetário e valorização do câmbio para manter equilíbrio orçamentário, inflação baixa e reservas internacionais sustentadas. Impostos elevados, câmbio valorizado e juros altos não eram ingredientes propícios a um crescimento sustentado, adiado, assim, para a década seguinte.

12. 2000-2009
Bonança externa e inclusão social

Cronologia

4/2000: Celebração dos 500 anos da chegada de Pedro Álvares Cabral
4/5/2000: Promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal
1/1/2001 a 28/2/2002: Crise do "apagão" no suprimento de energia elétrica resulta em racionamento
10/1/2002: Novo Código Civil
10/10/2002: Dólar fecha no valor recorde de R$ 3,99 com o temor da vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de outubro
27/10/2002: Eleição em segundo turno de Lula, que toma posse em 1º de janeiro de 2003
1/10/2003: Aprovado o Estatuto do Idoso (60 anos ou mais), no qual são estabelecidos os direitos dos idosos e previstas punições a quem os violar
19/12/2003: Promulgação da Emenda Constitucional nº 41, com novas regras de aposentadoria para os servidores públicos
30/12/2003: Dólar fecha o ano abaixo de R$ 3, refletindo confiança na política econômica do novo governo
9/1/2004: Criação do Bolsa-Família através da unificação de cinco programas preexistentes: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cadastro Único (2001), Auxílio-Gás (2002) e de Acesso à Alimentação (2003)
30/12/2004: Emenda Constitucional nº 45 promove reforma no Poder Judiciário
2005-2006: Escândalo do "Mensalão". Nome dado a atos de corrupção política praticados entre 2003 e 2005 e julgados no STF na Ação Penal nº 470 em 2012
9/2/2005: Lei da Recuperação Judicial, cujo objetivo é viabilizar que uma empresa supere a situação de crise econômico-financeira para evitar a falência
23/10/2005: Referendo rejeita a proibição do comércio de armas de fogo prevista no Estatuto do Desarmamento
7/8/2006: Lei "Maria da Penha" coíbe violência doméstica contra a mulher
29/10/2006: Reeleição em segundo turno de Lula, que toma posse em 1º de janeiro de 2007
22/1/2007: Lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento
24/4/2007: Criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
18/5/2008: Primeira reunião formal do grupo de países composto por Brasil, Rússia, Índia e China (Brics). Em 2011 o grupo recebeu a adesão da África do Sul
2008: Crise financeira global

1 *Simon Schwartzman*
A década de Lula

Essa é a década de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito presidente por grande maioria em 2002, reeleito em 2006 e responsável pela eleição de Dilma Rousseff em 2010. Lula surgiu na política brasileira nos anos 1970 como representante de uma nova esquerda, diferente dos antigos sindicatos — que, no passado, haviam juntado os "pelegos" do PTB com o PCB —, e desafiava o governo militar com as greves dos metalúrgicos no ABC paulista. Em 1980 Lula fundou o PT, que se transformou em uma grande legenda de massas, com o apoio e a participação de sindicalistas, líderes religiosos, intelectuais, estudantes e respectivos movimentos e organizações sociais.

Na campanha presidencial de 2002, o temor dos mercados de que um governo conduzido por Lula pusesse em risco a estabilidade econômica conquistada pelo Plano Real foi desfeito pela "Carta aos brasileiros". Nela, Lula, ao mesmo tempo que criticava as políticas econômicas do governo FHC, garantia o respeito aos contratos e às políticas anti-inflacionárias.

A grande marca do período Lula foi a bandeira social, a promessa de fortalecer os direitos sociais e reduzir a pobreza e as desigualdades que a estabilidade política e o crescimento econômico dos anos anteriores só haviam tornado mais evidentes. O grande programa seria o Fome Zero, oriundo de uma forte tradição anticapitalista e de preocupação com a miséria que reunia da esquerda marxista aos movimentos católicos, representados, entre outros, pela Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, criada nos anos 1990 por Herbert José de Sousa, o Betinho, ex-líder estudantil católico e também presente no programa da Comunidade Solidária, liderado por Ruth Cardoso.

Apesar de continuar por vários anos como vitrine do governo Lula, o Fome Zero não chegou a se implantar, sendo substituído, em 2004, pelo Bolsa-Família. Trata-se de uma história que reflete bem as tensões e contradições entre os setores do governo preocupados com o bom funcionamento do mercado e o equilíbrio fiscal, por um lado, e, por outro, a base tradicional do PT e movimentos sociais associados, para os quais as prioridades eram a expansão dos gastos públicos e a sua distribuição entre os grupos que lhes davam sustentação — tensões que se acentuariam após os anos de crescimento econômico de 2004 a

2008. O centro do Fome Zero era a preocupação com a “segurança alimentar” da população, ainda que pesquisa do IBGE de 2004 concluísse não existir um problema significativo de fome no Brasil, embora a pobreza e a desigualdade continuassem altas.

Em nome da segurança alimentar, o projeto pretendia colocar praticamente todo o governo sob o comando de um novo Ministério Extraordinário que atuaria começando pela reforma agrária orientada para a economia familiar; continuando pelo planejamento e controle da produção, distribuição e comercialização de alimentos, incluindo o comércio exterior; passando pelo combate ao analfabetismo, a geração de emprego e a reorganização da previdência social; e verificando pelas notas fiscais se os pobres estavam gastando bem o dinheiro que receberiam. Tudo isso a ser executado por mais de 30 subprogramas apoiados por uma complexa rede de mobilização liderada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), estabelecido em janeiro de 2003.

A essa altura, no entanto, o Ministério da Fazenda já havia divulgado o documento “Política econômica e reformas estruturais”, escrito sob a responsabilidade de Marcos Lisboa, no qual se defendia a necessidade de focalizar os gastos sociais nas populações mais carentes e torná-los compatíveis com os recursos disponíveis. A tese foi fortemente criticada pela economista Maria da Conceição Tavares, que argumentava a favor da manutenção de programas de atendimento universal. Outra ação que contrariou a base política do PT foi a reforma da Previdência instituída pela Emenda Constitucional nº 41/03, nunca plenamente implementada, que buscava dar continuidade a um processo iniciado pela reforma de 1998 do governo anterior, criando a previdência complementar e reduzindo os benefícios dos funcionários públicos.

Com o abandono do Fome Zero, a principal bandeira social passou a ser o Bolsa-Família, organizado pela união e expansão dos diversos programas de distribuição de renda que datavam da gestão FHC. Mais do que um programa de renda mínima, o Bolsa-Família, apoiado pelo Banco Mundial, se apresentou como uma política de transferência condicional de dinheiro, com impacto na educação e na saúde: a expectativa era que a bolsa fizesse com que as famílias enviassem seus filhos à escola, que as grávidas buscassem atendimento pré-natal e que as crianças fossem levadas regularmente às unidades de saúde para acompanhamento.

Três aspectos positivos do programa logo chamaram a atenção. Primeiro, sua focalização correta: a maioria dos beneficiários era realmente mais pobre, em contraste com a maioria dos programas sociais brasileiros, que tendiam a ser capturados pelas classes média e alta. Segundo, seu baixo custo: menos de 0,5% do PIB e beneficiando

cerca de 20% da população. Terceiro: sua simplicidade, com os recursos sendo transferidos diretamente do governo federal para os destinatários pela rede bancária. Os valores recebidos pelas famílias eram baixos, mas significativos para a população de mais baixa renda. Por isso mesmo o principal efeito do programa foi a redução da pobreza extrema.

Por outro lado, os resultados esperados sobre a educação e a saúde foram praticamente inexistentes, em parte porque o acesso aos primeiros anos da escola já havia se universalizado no final da década de 1990. Mas também pela razão óbvia de que o que limitava o acesso a esses serviços não era a falta de incentivos financeiros aos usuários, e sim, sobretudo, sua qualidade e disponibilidade.

Na educação, o governo começou com três grandes prioridades: a erradicação do analfabetismo; a expansão do Bolsa-Escola; e mais financiamento e autonomia para as universidades federais. O tom geral das políticas educacionais foi a expansão dos gastos e do acesso em todos os níveis, além das políticas de ação afirmativa para a população considerada negra e mais pobre — e nenhuma disposição para interferir nas instituições a fim de melhorar seu desempenho.

A prioridade dada à erradicação do analfabetismo foi logo abandonada, pela constatação de que o problema se concentrava em pessoas idosas que dificilmente seriam reeducadas. As universidades públicas se expandiram, primeiro, pela transformação dos antigos Centros Federais de Educação Técnica em institutos universitários, e depois pela criação de novas universidades e um programa de financiamento específico, o de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído em 2007. Mas o governo financiou mais ainda a expansão do setor privado, através das isenções fiscais do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do generoso programa de crédito educativo, fazendo com que suas matrículas passassem de 66% a 75% do total no período. Com essas políticas, os investimentos públicos em educação passaram de 4,6% a 5,6% do PIB entre 2000 e 2010; os gastos por aluno, corrigidos pela inflação, cresceram 130%; e as taxas de matrícula no ensino médio e superior aumentaram sensivelmente. Por outro lado, os indicadores de qualidade, em termos de retenção e desempenho dos alunos nos diversos níveis, se mantiveram baixos.

Como na educação, o crescimento da economia, a partir de 2004, permitiu que os gastos em saúde aumentassem sem que, no entanto, fossem equacionados os problemas de implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), que combinava um mandato irrealizável de cobertura universal com recursos escassos e problemas extremamente complexos de gerenciamento e de relacionamento entre o governo federal e os estados. Houve algumas iniciativas importantes, sobretudo

na atenção primária, como a expansão do Programa de Saúde da Família e as políticas universais de imunização, prevenção e controle de HIV/Aids. Indicadores gerais, como expectativa de vida e mortalidade infantil, melhoraram, enquanto novas questões começaram a surgir, relacionadas ao envelhecimento da população, ao aumento da violência e ao ressurgimento de doenças infecciosas nas áreas urbanas.

O que todos esses projetos tinham em comum era que, para não confrontar os movimentos sociais e os interesses corporativos do funcionalismo, passavam ao largo dos problemas mais complexos e espinhosos de reforma das instituições educacionais, do sistema de saúde, do sistema previdenciário, da segurança e do relacionamento confuso do governo federal com os estados e municípios. Combinados, o crescimento da economia, os programas de distribuição de renda, o aumento regular do salário mínimo e a expansão dos serviços públicos levaram a reduções significativas nos indicadores de desigualdade de renda e nos índices de pobreza da população. Entretanto, permaneceram extremamente elevados quando comparados aos de outros países de renda semelhante.

Com a economia crescendo, os programas sociais se expandindo e a popularidade em alta, é difícil entender por que o governo Lula optou por garantir sua maioria no Congresso pela distribuição de benefícios e vantagens pessoais a partidos e lideranças políticas com os quais não tinha nenhuma afinidade ideológica. Uma hipótese é que, ao rejeitar uma possível coalizão com o PSDB, principal adversário eleitoral do PT, o governo, embora pudesse dar continuidade às suas políticas macroeconômicas, ficava isolado no Congresso, precisando angariar apoio por outros meios. Tal situação viria à luz em 2005 com o chamado escândalo do "mensalão", processo judicial que revelou a existência de uma nova geração de membros do Ministério Público, da Polícia Federal e do Judiciário que agiam com independência e que, pela primeira vez na história do país, levavam à prisão líderes políticos e empresariais.

O processo, no qual o presidente da República foi poupado, teve como consequência mais imediata a saída de duas personalidades centrais do governo: o chefe da Casa Civil, José Dirceu, substituído em 2005 por Dilma Rousseff, e o ministro da Fazenda, Antonio Palocci, substituído em 2006 por Guido Mantega, além da prisão de membros proeminentes do PT. A mudança deu mais força, no governo, aos setores que criticavam as políticas de estabilidade macroeconômica mantidas desde 2002, ampliando as políticas de subsídios e a expansão dos gastos, que facilitaram a reeleição de Lula em 2006 e continuaram no mandato seguinte. Outra consequência foi a perda de apoio de setores e de militantes mais à esquerda, que se opunham às

políticas populistas, às práticas de cooptação e à tolerância com a corrupção, que iam se tornando cada vez mais evidentes.

As eleições de 2006 marcaram uma crescente polarização política entre o Brasil mais pobre do Norte/Nordeste, principal beneficiário do Bolsa-Família, de subsídios e de outros programas assistenciais, e o Brasil do Sul/Sudeste, onde o tema da corrupção e as preocupações com a ordem econômica tinham maior repercussão. Com o novo mandato, o governo lançou um ambicioso Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), voltado em especial para a construção de moradias populares. E, com o anúncio das descobertas do petróleo do pré-sal, em 2008, e o pleno emprego garantido pela expansão do crédito e dos gastos, o futuro político do PT parecia assegurado.

A crise financeira internacional de 2008-2009 foi interpretada pelo governo como uma simples "marolinha" para o Brasil, prova de que as economias "neoliberais" de mercado não tinham mais futuro. E foi com essa visão que o PT lançou como candidata, e conseguiu eleger, Dilma Rousseff à Presidência em 2010. Era o apogeu, mas também o princípio do fim da era Lula.

2 *Silvana Batini*

O direito no Judiciário

A primeira década do milênio, no campo do direito brasileiro, parecia, inicialmente, vocacionada à regulamentação da vida privada. Mas há quem diga que, enquanto o homem faz planos, Deus ri. Verdade ou não, a história do direito no Brasil, a partir do ano 2000, seguiu caminhos caprichosos. A Constituição de 1988 inaugurara um novo direito. Uma vez construídos os pilares mínimos da Nova República ao longo da década de 1990, e definida, no plano legal, boa parte das relações públicas, era hora de olhar para o indivíduo, seus negócios e seus espaços.

O século XXI trouxe um novo Código Civil para o país, com o objetivo de substituir o texto de Clóvis Beviláqua, de 1916. Uma nova lei civil para regular uma nova sociedade — livre, moderna e exigente. Na verdade, o projeto remontava à década de 1970, mas o processo político conturbado daqueles anos dificultou seu andamento. Com a redemocratização, foi preciso primeiro reconstruir juridicamente o Estado. Eram outras as prioridades.

De mais a mais, grande parte dos avanços na regulamentação da vida privada estava constitucionalizada. O novo Código esperou pelo novo século e entrou em vigor em 2002, fortemente marcado pelo constitucionalismo. Antes disso, em 2001, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257) já trazia ferramentas para que os planos diretores urbanos facilitassem a vida do cidadão, prevendo, até mesmo, o usucapião coletivo de terras ocupadas por comunidades de baixa renda. Famílias menos tradicionais, consumidores mais protegidos, propriedades menos absolutas, tudo estava no texto da Constituição de 1988. As leis do novo século implementariam o projeto constitucional de cidadania.

Não foi só. A década de 1990 trouxera a estabilização da moeda e a superação do ciclo inflacionário. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 131/00) limitava o gestor perdulário. O espaço do poder público se organizava.

O mercado foi se acostumando aos poucos, não sem sacrifício de setores que sucumbiram pelo caminho. Estável a moeda e minimamente acomodada a economia, o país necessitava de uma nova regulação para setores sensíveis. Em 2001, foi promulgada uma nova Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 10.303). Em 2005, um novo regramento para a antiga falência, com a Lei de Recuperação Judicial

(Lei nº 11.101). Mas a década que se iniciara voltada para o indivíduo e suas relações privadas acabaria por ficar caracterizada, no plano jurídico, pelo foco no Poder Judiciário.

É que nem tudo se resolvera no plano institucional na década anterior. Pendências estruturais importantes não haviam sido totalmente resolvidas na Constituinte e se arrastavam. Desde o início dos anos 1990, discutia-se uma reforma para o Poder Judiciário, discussão que se iniciaria formalmente apenas quatro anos após a promulgação da Constituição, pela Proposta de Emenda Constitucional nº 96/92. Porém, foi somente no início do século XXI que o mais hermético e impenetrável dos três Poderes da República enfrentaria a sua mais profunda reforma.

A Emenda Constitucional nº 45 entrou em vigor em 2004, introduzindo ideias como eficiência, efetividade, duração razoável do processo, transparência, celeridade e controle do sistema de justiça. Pareciam aspirações óbvias para um serviço essencial à cidadania de um país democrático. Mas, naquele momento, eram revolucionárias.

A reforma também pretendia emprestar racionalidade à atuação do Supremo Tribunal Federal (STF), já naquele tempo dando mostras de sobrecarga. Filtros para dificultar o acesso à Corte foram instituídos na reforma. Assim, um recurso só chegaria ao Supremo depois de se provar relevante para a sociedade — a chamada repercussão geral, evitando-se que a mais alta Corte do país se ocupasse com questões pequenas. A súmula vinculante tornaria a jurisprudência do STF obrigatória, desestimulando os sucessivos recursos. O Supremo estaria voltado, prioritariamente, para o mais nobre de seus ofícios: a guarda da Constituição.

Não foi bem dessa forma que as coisas se passaram. Quis o destino, ou talvez aquele Deus que ri, que em pouco tempo o STF estivesse às voltas com o julgamento do maior caso de corrupção, até então, da história brasileira, atuando como um simples Tribunal Criminal. A guarda da Constituição ficaria em segundo plano. Mas, calma.

Uma das novidades mais expressivas da reforma do Judiciário foi a instituição do controle externo para a magistratura. Tradicionalmente um Poder com autonomia quase total e fechado a interferências externas, o Judiciário se viu, pela primeira vez em sua história, aberto à auditagem de outro órgão: o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). De quebra, a Emenda Constitucional nº 45 criou também o Conselho Nacional do Ministério Público, com a mesma função de exercer o controle externo da instituição.

O impacto foi grande e, ainda em 2004, a Associação dos Magistrados do Brasil arguiu a inconstitucionalidade de partes da Emenda Constitucional nº 45 perante o Supremo. A reforma gestada e debatida no Congresso Nacional ao longo de 12 anos seria novamente

discutida, agora por 11 ministros. Sete deles garantiram a criação do CNJ, que começou a funcionar em 2005.

Uma das primeiras medidas do CNJ foi tocar numa ferida sensível: a proibição do nepotismo no Judiciário. Juízes e desembargadores não poderiam mais nomear parentes até terceiro grau para cargos de direção e assessoramento. Nem diretamente nem em acordos de nomeação cruzada entre colegas. Mais uma vez a obviedade revolucionária de garantir impessoalidade ao serviço público foi questionada no Supremo. Mais uma vez pela entidade corporativa. Dessa vez, nove ministros referendaram a decisão do CNJ, considerando-a constitucional para assegurar que família e jurisdição não deveriam se misturar.

O Supremo começava a se mostrar, então, como o fiel da balança, a principal instância de solução dos impasses políticos, institucionais e corporativos do país. Para o bem e para o mal.

Em 2003, o ex-presidente Lula iniciou o primeiro de seus dois mandatos. O Congresso discutia o Estatuto do Desarmamento, submetido em 2005 a um referendo que dividiu o país com uma discussão sobre os limites da circulação de armas. Para surpresa de muitos, o brasileiro cordial manifestou seu apreço pelas armas e expressiva maioria dos eleitores disse “não” à proibição do seu comércio. O discurso da autodefesa diante da precariedade do Estado em afiançar a segurança de seus cidadãos prevaleceu. A segurança pública continuou sendo um problema grave, mas a relação dos brasileiros com as armas retornaria como plataforma eleitoral em eleições futuras.

No mesmo ano de 2003, cumprindo promessa de campanha, Lula acatou a lista elaborada pela classe dos procuradores da República e nomeou o primeiro procurador-geral da República de seu governo, Claudio Fontelles. Até aquele momento, as nomeações para o comando da Procuradoria-Geral da República (PGR) eram da discricionariedade exclusiva do presidente. Dali em diante não mais seriam. O Ministério Público, que passara a década anterior se descobrindo, testando seus papéis, enfrentando críticas e tentativas de imposição de limites, ganhava o reconhecimento de sua independência e autonomia, o que seria decisivo nos anos seguintes.

A Polícia Federal também incorporou novos métodos na primeira década do século. A partir de 2004, o modelo de operação que conjugava fase sigilosa e fase ostensiva se tornou frequente, especialmente no combate à criminalidade econômica do “colarinho-branco”. A cobertura ampla da imprensa e o excesso de exposição pelos meios de comunicação de prisões e apreensões suscitaram críticas de alguns setores e inspiraram decisões judiciais polêmicas. Algumas fissuras no sistema de justiça vieram a público e mais uma

vez o foco se deslocou para o Supremo, chamado em tempo real a decidir os casos mais rumorosos.

O mais famoso caso criminal da década estouraria em 2005, na porta do Palácio do Planalto. O escândalo do “mensalão” revelaria um amplo esquema de compra de apoio político que expôs as entranhas dos financiamentos de campanhas eleitorais. As investigações da Polícia Federal, em conjunto com a PGR, envolveram deputados federais e ministros de Estado, incriminando atores importantes do governo e de partidos de sua base de apoio. O combate à corrupção entrava, de vez, na agenda nacional.

Em 2006, o procurador-geral da República, Antonio Fernando, ofereceu denúncia contra 40 pessoas perante o STF. Em 2007, a denúncia foi recebida e o processo tomou rumo inédito. Lula, naquele momento, já indicara seis ministros para o Supremo (até 2009 chegaria a nomear mais dois), mas Deus ainda riria. Um dos indicados, o mais notório por ser o primeiro negro a ocupar uma cadeira na Corte, foi designado relator da Ação Penal nº 470, o “mensalão”. Metódico e implacável, Joaquim Barbosa conseguiu o que não se imaginava possível: conduziu o gigantesco caso e o levou a julgamento no início da década seguinte, do qual saíram dezenas de condenados.

Assim, a primeira década do século montou o cenário e tornou possível que o Supremo e seus ministros se transformassem em atores determinantes para tudo o que viria em seguida.

As eleições passaram a ser profundamente afetadas pelas decisões advindas do STF, e não apenas das leis aprovadas no Congresso. Em 2006, a emenda constitucional que liberava as coligações não pôde vigorar, porque o Supremo considerou que o Congresso não respeitara a regra constitucional da anualidade. Naquelas eleições os acordos partidários tiveram de ser verticalizados. Foi a última vez que isso aconteceu, pois a emenda passou a valer nas eleições seguintes.

No mesmo ano de 2006, em dezembro, o Supremo julgou inconstitucionais as cláusulas de barreira contidas na Lei dos Partidos Políticos, abrindo a avenida para a criação quase indiscriminada de agremiações partidárias com amplo acesso ao dinheiro do fundo público e ao tempo de TV e rádio. Na década seguinte o número de legendas em funcionamento chegaria a 35.

Em 2008, mais uma vez o Supremo influenciou a seara eleitoral: reconheceu presente no texto constitucional o princípio implícito da fidelidade partidária, determinando a perda de mandato aos deputados e vereadores que mudassem de sigla depois de eleitos. A dança das cadeiras dos parlamentares era reflexo de um mercado de apoio que, àquela altura, o “mensalão” já demonstrara ser criminoso.

A década terminou com um sinal inequívoco de desgaste dos

processos eleitorais tradicionais. Setores organizados da sociedade conduziram uma bem-sucedida campanha para a criação de uma lei que estabelecesse requisitos mínimos de ética na vida pregressa dos candidatos. O Projeto de Lei da Ficha Limpa chegou ao Congresso Nacional em setembro de 2009, acompanhado de mais de 1 milhão de assinaturas. Foi aprovado em 2010. O caprichoso destino quis que essa mesma lei, anos mais tarde, retirasse da campanha presidencial o homem que a sancionara: Lula. Mas isso já foi o futuro.

Deus continuaria rindo.

3 *Ilan Goldfajn*
Reformas, crescimento e excessos

A década de 2000 foi um período rico em acontecimentos relevantes. No âmbito internacional, foi a década do *boom* de *commodities* e de forte crescimento global, com importantes impactos no Brasil. Mas também foi a década da crise financeira internacional e da estagnação que se seguiu. Internamente, foi a década do sucesso do tripé macroeconômico e das reformas microeconômicas, porém terminou com uma mudança de direção da política econômica que culminaria, na década seguinte, com o experimento fracassado da "nova matriz econômica".

Foi a sequência de políticas econômicas domésticas, adotadas ao longo do decênio e aliadas ao desempenho global, que determinou o desempenho macroeconômico nesse período e fundamentou o que se seguiu.

Considerada de forma ampla, a década pode ser dividida em três períodos claros. De seu começo até as eleições presidenciais (ou, mais precisamente, entre 1999 e 2002), foi o período da implantação do tripé macroeconômico e da criação das bases para a estabilidade que viria a seguir. A manutenção do tripé e a busca de reformas microeconômicas caracterizariam o período entre 2003 e 2006 e, junto com o ambiente global favorável, propiciaram a aceleração do crescimento da economia. O período entre 2006 e 2010 foi de mudança gradual na direção da política econômica, semente das dificuldades enfrentadas na década seguinte.

Na virada da década se formaram os três pilares do famoso tripé macroeconômico: (i) implantação do sistema de metas para a inflação em 1999, que proporcionou um regime de política monetária que combinava flexibilidade e credibilidade, tendo como principal objetivo atingir metas para a inflação; (ii) consolidação fiscal, com o estabelecimento de metas de superávits primários para as contas do governo e o acordo de reestruturação das dívidas com os estados, além da aprovação da importante Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000, que promoveu o equilíbrio das contas públicas; e (iii) estabelecimento do regime de câmbio flutuante, que permitiu amortecer choques relevantes sobre a economia ao longo da década.

O ajuste implementado a partir do começo de 1999 visava recuperar as condições para o crescimento econômico, equacionar as

contas fiscais e evitar maior pressão inflacionária. Com efeito, observaram-se níveis declinantes de inflação no início da década, acompanhados de uma melhora no desempenho do balanço de pagamentos. A taxa média de crescimento do PIB entre 1999 e 2002, entretanto, situou-se em torno de 2,3% apenas. É que houve pouco vento a favor no início da década.

Na verdade, a economia enfrentou choques negativos significativos. A crise argentina de 1998 a 2001 atingiu o Brasil por duas vias: redução das exportações e contágio negativo sobre o “risco Brasil” nos mercados financeiros internacionais. Ainda: entre julho de 2001 e fevereiro de 2002, o Brasil sofreu uma crise de fornecimento de energia que restringiria o crescimento da economia.

O principal choque negativo, porém, foi a intensa crise de confiança de 2002 após as eleições presidenciais, gerada por dúvidas sobre as intenções do novo governo. Houve saída de capitais e consequente depreciação acentuada do câmbio. A inflação aumentou substancialmente e só voltou para a meta após alguns anos. No final, o governo eleito conseguiu reverter os humores do mercado ao nomear Antonio Palocci e sua equipe para o Ministério da Fazenda e Henrique Meirelles para o Banco Central. E, principalmente, ao manter e reforçar o tripé da política macroeconômica instalado pela administração anterior.

O período entre 2003 e 2006, além da manutenção do tripé, caracterizou-se pelo esforço do governo na implementação de reformas microeconômicas na área financeira que contribuíram para o aumento da produtividade que se seguiu. Alguns exemplos são a nova Lei de Falências, a introdução do crédito consignado, as mudanças das regras para alienação fiduciária e o aperfeiçoamento do patrimônio de afetação e do valor incontroverso.

Tais avanços foram parte de uma agenda de políticas fundada na explicitação de diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento, com base no aumento da produtividade, que guiaria o governo no início da década. Apenas parcialmente implementado, esse programa englobava medidas referentes à reforma tributária, à integração com o comércio mundial e à política industrial, além de políticas de ampliação do crédito, cujo foco era o enfrentamento de entraves à diminuição dos *spreads* bancários (diferença entre as taxas de juros cobrados pelos bancos a seus clientes e as taxas às quais eles se financiam no mercado interbancário).

Foi essa sequência de políticas macro e microeconômicas, consolidadas na primeira metade da década, que propiciou as bases do desempenho macroeconômico no período e nos anos seguintes. O tripé macroeconômico e as reformas microeconômicas tornaram a economia mais sólida, permitindo que o crescimento global levasse a um maior

crescimento do PIB brasileiro entre 2003 e 2010. Na verdade, o quinquênio que se estendeu de meados de 2003 ao terceiro trimestre de 2007 foi o auge de um extraordinário ciclo de expansão da economia mundial — nas palavras de Kenneth Rogoff, o mais longo, o mais intenso e o mais amplamente disseminado ciclo de expansão da história moderna.

O crescimento da economia brasileira atingiu 4,6% ao ano na década. E foram obtidas importantes conquistas sociais — como a redução da desigualdade da renda do trabalho, com queda de 10% do índice de Gini, e a redução de 29% da pobreza (número de indivíduos abaixo da linha de pobreza, baseada em necessidades calóricas).

Esse sucesso na redistribuição da renda e na queda da pobreza se deveu ao significativo crescimento do salário real e do emprego. Mas se deveu também à rede de proteção social, com a criação do Bolsa-Família, em 2003, que colocaria sob um mesmo arcabouço várias iniciativas testadas nos anos anteriores. No final da década, o programa beneficiava cerca de 13 milhões de famílias, ao custo relativamente baixo de 0,5% do PIB. O consequente crescimento de renda da população daria suporte à entrada no mercado de consumo de milhões de brasileiros.

Esse sucesso em termos absolutos pode ser relativizado quando comparado ao desempenho de países similares ao Brasil no período de expansão global. Outros países emergentes aproveitaram a bonança internacional com crescimento econômico mais alto. Em termos sociais, nossos índices de pobreza e nosso Índice de Desenvolvimento Humano (calculado pela ONU) se comportaram de forma semelhante aos de nossos pares, mas a queda da desigualdade ficou um pouco aquém da obtida nesses países. Já o índice de Qualidade Regulatória para o Brasil, do Banco Mundial, mostrou uma deterioração não só em relação a nossos pares, como também de forma absoluta.

A bonança internacional e as políticas executadas no começo da década permitiram ainda a reconquista da confiança dos investidores internacionais. O declínio da dívida bruta e da dívida líquida como percentagem do PIB, a acumulação de reservas internacionais, a redução da dívida externa e a queda do "risco Brasil" nos mercados internacionais culminariam com o recebimento pelo país do chamado grau de investimento das agências de risco em 2008.

Após a adoção do regime de metas de inflação em 1999, houve uma tendência de queda da taxa real de juros praticada pelo Banco Central. A taxa recuou de 11,4% ao ano, em média, no período de janeiro de 2000 a junho de 2004, para 9,7% entre junho de 2004 e dezembro de 2008, alcançando valores abaixo de 7% no final da década.

Se, por um lado, a década pode ser caracterizada pelo sucesso nos

resultados imediatos, por outro, seu legado deixou a desejar.

A partir da mudança da equipe econômica, com a substituição de Antonio Palocci por Guido Mantega em 2006, o ímpeto reformista do governo arrefeceu e passou a imperar uma perspectiva de que "despesa é vida", nas palavras da então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. A descoberta do petróleo do pré-sal em 2007 facilitou o sentimento de que a prudência fiscal havia se tornado irrelevante para a condução da política governamental. Assim, o tripé macroeconômico foi flexibilizado para dar lugar a uma política de expansão da demanda, impulsionada pelos gastos do governo e da oferta de crédito dos bancos públicos, que se somaram à política de aumento real do salário mínimo.

Era de esperar, no período de auge econômico, um maior esforço fiscal do governo, acumulando defesas a serem utilizadas nos momentos de crise. Houve aumento considerável da arrecadação tributária, consequência do crescimento do PIB e da formalização da economia. Entretanto, permitiu-se um contínuo aumento dos gastos, a uma média de 10% ao ano acima da inflação. A expansão da demanda interna levou à apreciação da taxa de câmbio real e reverteu a posição do balanço de pagamentos, que passou a exibir déficits na conta-corrente.

Políticas intervencionistas e expansionistas, que inicialmente surgiram para se contrapor aos efeitos recessivos da desaceleração global provocada pela crise financeira internacional, tornaram-se excessivas ao longo do tempo. De fato, ao perceber as consequências da crise de 2008, o Brasil adotou um conjunto de políticas econômicas anticíclicas, tanto na esfera fiscal quanto na monetária e na creditícia. O ambiente favorável que precedeu a crise de 2008 permitiu ao país adotar tais políticas.

Quando os primeiros impactos da crise foram sentidos internamente, havia resiliência na economia. A composição das obrigações externas melhorara com os investimentos diretos, mais estáveis, prevalecendo sobre os fluxos de portfólio, mais voláteis. O sistema financeiro se encontrava capitalizado e resistente a choques e apenas uma pequena parcela da dívida pública interna estava em mãos de investidores estrangeiros. As contas externas se encontravam sólidas, uma vez que havíamos passado da posição de devedor à de credor externo líquido.

A flexibilidade do arcabouço de políticas macroeconômicas foi fundamental para que pudéssemos empregar essa situação inicialmente favorável na gestão da crise. O regime de câmbio flutuante funcionou como primeira linha de defesa contra os choques externos e se complementou com o uso de outras ferramentas para garantir a funcionalidade dos mercados financeiros domésticos.

O estoque de reservas internacionais foi utilizado como amortecedor, lastreando operações de venda de proteção cambial pelo Banco Central que chegaram a corresponder a cerca de um terço do total de reservas. Além disso, leilões de linhas de crédito em dólares foram utilizados pelo banco em momentos de baixa liquidez.

As medidas adotadas para reverter os impactos iniciais da crise visavam garantir a liquidez dos mercados financeiros internos, contrapondo-se à queda na liquidez internacional provocada por um aumento na aversão ao risco de investidores institucionais. A redução, ou mesmo eliminação, de requisitos de reservas bancárias, com foco em bancos pequenos e médios, foi uma medida dessa fase.

Apesar de bem-sucedidas, essas políticas não impediram que a força da crise internacional afetasse negativamente a economia brasileira. A atividade econômica desacelerou a partir do quarto trimestre de 2008, gerando uma variação negativa do PIB em 2009. Entretanto, a firme reação à crise de países emergentes como a China ajudou o Brasil a se recuperar e o PIB expandiu-se em 7,5% em 2010. Em contrapartida, esse aquecimento da economia levou a inflação anual de 3,7% para 6,1%.

A reação à crise, tanto internacional quanto nacional, marcou o último ano da década. Internacionalmente, a resposta das economias avançadas incluiu compras maciças pelos bancos centrais de títulos do governo e do setor privado, as quais estimularam o aumento do fluxo de capitais para os países emergentes e uma alta na oferta de crédito nesses países. No Brasil, duas medidas, implementadas em 2010, exemplificam ações tomadas para lidar com esse aumento da oferta de crédito e tentar prevenir os excessos que dominariam os anos seguintes. Uma delas foi a elevação do requisito de capital regulatório dos bancos para operações de empréstimo tendo em vista a aquisição de automóveis; outra, a elevação do pagamento mínimo no cartão de crédito.

No entanto, a perenização das políticas anticíclicas e a adoção nos anos que se seguiram de políticas ainda mais controversas, como o uso de bancos públicos para elevar o crédito ao setor privado, foram a marca inicial da adoção da "nova matriz econômica". Esta desestruturou o tripé macroeconômico e resultou em sérios desequilíbrios, os quais, anos mais tarde, levariam à maior recessão jamais experimentada pela economia brasileira.

13. 2010-2019
Tempos de incerteza

Cronologia

4/6/2010: Lei da Ficha Limpa define novos critérios para candidatos a cargo eletivo
31/10/2010: Dilma Rousseff vence a eleição presidencial no segundo turno e toma posse em 1º de janeiro de 2011
5/5/2011: STF reconhece a união estável para casais do mesmo sexo
2012: Equipe econômica do governo adota uma "nova matriz econômica"
26/4/2012: STF declara a constitucionalidade de cotas raciais para acesso a universidades públicas
29/8/2012: Lei das Cotas para o ensino superior reserva 50% das vagas em instituições federais de ensino para estudantes de escolas públicas, com preferência para negros, pardos, índios e deficientes
6/2013: Manifestações de rua em todo o país exigem reformas
13/3/2014: Conclusão do julgamento pelo STF do processo do "mensalão", com a condenação de 24 líderes políticos, executivos e empresários
17/3/2014: Tem início a Operação Lava-Jato, a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro da história do país
26/10/2014: Reeleição em segundo turno de Dilma Rousseff, que toma posse em 1º de janeiro de 2015
12/2014: Relatório da Comissão Nacional da Verdade lista 423 mortos e desaparecidos entre 1964 e 1988
2015 a 2016: Crise econômica e política
17/4/2016: Câmara dos Deputados autoriza abertura de processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff
31/8/2016: Senado aprova impeachment de Dilma e o vice, Michel Temer, assume o governo
15/12/2016: Emenda Constitucional estabelece teto de gastos públicos por vinte anos
8/6/2017: STF declara constitucional a Lei nº 12.990/14, que estabelece cotas raciais em concursos para serviço público federal
13/7/2017: Reforma trabalhista flexibiliza normas da CLT, de 1943
7/4/2018: Prisão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como resultado de condenação em segunda instância no âmbito da Operação Lava-Jato
7/10/2018: Eleições parlamentares promovem a maior renovação das Assembleias Legislativas e da Câmara Federal desde a redemocratização
28/10/2018: Eleição em segundo turno de Jair Bolsonaro, que toma posse em 1º de janeiro de 2019. Confirma-se ampla renovação política nos governos dos estados. Partidos tradicionais perdem força

1 *Sérgio Abranches*

Década da ruptura

A década de 2010-2019 foi de rupturas. A eleição de Jair Bolsonaro (PSL-RJ) para a Presidência da República, em 2018, marcou o declínio do domínio do Executivo pelo PT e rompeu o eixo político-partidário que havia organizado governo e oposição nos 24 anos anteriores, com a disputa pela Presidência polarizada entre o PT e o PSDB. Os outros partidos competiam por posições no Congresso para ter acesso à coalizão de governo. Esse jogo político-partidário assegurava a estabilidade democrática sob o presidencialismo de coalizão. O sistema, porém, dava sinais de esgotamento com a perda crescente de qualidade das políticas públicas, o desalinhamento partidário e a generalização da corrupção.

O ano de 2010 foi o último de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) na Presidência. A política era fonte de dissabores, mas a economia começava a se recuperar. Seria seu trunfo para eleger Dilma Rousseff e garantir a maioria no Congresso para a sua coalizão. Nas eleições municipais de 2012, o PT aumentou o número de prefeituras sob seu controle e ganhou a de São Paulo, com Fernando Haddad.

Duas grandes investigações em torno de corrupção político-empresarial deram início à redução da impunidade na política e nas relações entre empresas e governo. A Lei da Ficha Limpa, determinando a inelegibilidade de condenados em segunda instância, nascida de iniciativa popular, foi relatada pelo PT na Câmara e promulgada por Lula em junho de 2010. Teria efeitos fundamentais nas eleições posteriores.

No dia 15 de junho de 2013, manifestações de rua em São Paulo alastraram a insatisfação pelas redes sociais e tomaram o país. A pauta era difusa e houve repressão. Na estreia da Copa das Confederações, uma multidão de jovens protestou à porta do Maracanã, no Rio de Janeiro, contra os gastos com os estádios e também foi reprimida pela polícia. Ambos os episódios provocaram manifestações de indignação e solidariedade pelas ruas de 11 capitais, reunindo mais de 300 mil pessoas. Era o início de uma vasta onda antipetista que teria consequências importantes nas eleições de outubro de 2018. No dia 13 de março de 2014, o julgamento da Ação Penal nº 470, do “mensalão”, chegaria oficialmente ao fim, tendo condenado 24 dos 38 réus. Também em março começaram as investigações contra a

corrupção conduzidas pela Operação Lava-Jato, que avançaram rapidamente.

Dilma Rousseff foi reeleita no final daquele ano, na disputa mais polarizada do ciclo PT-PSDB. Os resultados eleitorais já mostravam continuado declínio dos partidos tradicionais: PMDB, DEM, PSDB e PT. O PMDB, todavia, manteve a primeira bancada; e o PT, a segunda. Dilma ficou nas mãos da maioria de centro-direita e prisioneira de uma conjuntura irremediável. A inflação estava sob irresistível pressão ascendente e o quadro fiscal era deplorável. Pela primeira vez, desde 1997, as contas do Tesouro fecharam no negativo. Em meados de janeiro de 2015, o governo seria forçado a retirar o subsídio das tarifas de energia elétrica e a reajustar o preço dos combustíveis. Era o começo do fim.

Eduardo Cunha (PMDB-RJ) foi eleito presidente da Câmara dos Deputados em fevereiro concorrendo com o candidato do PT e de Dilma, Arlindo Chinaglia (PT-SP). O PT ficou fora da Mesa Diretora. No Judiciário, os inquéritos da Lava-Jato sobre corrupção na Petrobras e em outras estatais indiciariam 12 senadores e 22 deputados federais — de seis partidos, da coalizão governista e da oposição. Lula já era réu em Curitiba. José Dirceu, estrela de primeira grandeza do PT, estava condenado e preso.

A hipótese de impeachment circulava havia algum tempo e dividia o Legislativo em duas bandas irreconciliáveis. No dia 13 de março de 2015, centenas de milhares de pessoas foram às ruas em 23 estados e no Distrito Federal com suas camisetas e bandeiras vermelhas. No dia seguinte, mais de 1 milhão, de verde e amarelo, ocuparam as ruas de 26 estados e do Distrito Federal. No dia 15 de agosto, centenas de milhares pintaram novamente as ruas de verde e amarelo para protestar contra Dilma e apoiar a Lava-Jato. No dia 20, as ruas se encheram de vermelho, quando centenas de milhares protestaram contra o impeachment.

O quadro político era agônico. O governo, paralisado, não conseguia administrar a crise, que se aprofundava. A economia só piorava. O clima social era de indignação. O Legislativo também estava paralisado. Só o Judiciário funcionava e tinha a atenção da sociedade, que pedia o avanço das providências judiciais decorrentes da Lava-Jato. Desenhava-se nova polarização, que desembocaria de forma radicalizada e raivosa nas eleições de 2018.

Os eventos se sucediam muito rapidamente. O presidente da Câmara recebeu, em setembro de 2015, o pedido de impeachment da presidente por crime de responsabilidade fiscal. Em outubro, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou ao Congresso a rejeição das contas de Dilma do exercício de 2014. No dia 2 de dezembro, Eduardo Cunha aceitou o pedido de impeachment. No dia

8, o vice-presidente, Michel Temer (PMDB), rompeu com a presidente. No dia 15, a Justiça determinou busca e apreensão na residência oficial do presidente da Câmara, acusado de obstrução de justiça e corrupção. O Conselho de Ética aprovaria parecer favorável à sua cassação e o procurador-geral da República, Rodrigo Janot, pediria o afastamento de Eduardo Cunha das funções parlamentares ao relator da Lava-Jato no Supremo Tribunal Federal (STF).

Em março de 2016, Marcelo Odebrecht, um dos cabeças do nódulo de empreiteiras da rede de corrupção sob investigação, foi condenado por crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa. O Ministério Público de São Paulo pediu a prisão de Lula e o pedido foi remetido ao juiz Sérgio Moro, da 13ª Vara Federal do Paraná, em Curitiba, encarregado do processo. Na Câmara, começava a funcionar a comissão especial para examinar o pedido de impeachment da presidente.

Em meados do mês, grande manifestação contra Dilma e pelo impeachment ocupou as ruas de 211 cidades e 25 capitais, inclusive o Distrito Federal, reunindo mais de 2 milhões de pessoas. Alguns dias depois, demonstrações a favor da presidente tomaram as ruas em todos os estados. As manifestações contra e pró-Dilma revelavam polarização sem precedentes na sociedade. O ingrediente decisivo do povo nas ruas estava presente e o lado pró-impeachment se mostrava mais numeroso.

O plenário da Câmara concedeu autorização, no dia 17 de abril de 2016, para que Dilma fosse processada por crime de responsabilidade. Em maio, o STF afastou o deputado Eduardo Cunha da presidência da Câmara e da função parlamentar por usar o cargo para intimidar testemunhas e obstruir a justiça. Na manhã de 12 de maio, o Senado autorizou a abertura do processo contra a presidente Dilma. Ela foi afastada temporariamente da Presidência da República e Michel Temer assumiu como presidente interino. Ele e seu ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, apresentaram à Câmara vários projetos já prontos, alguns de longa duração, como o teto constitucional para os gastos públicos.

Em junho de 2016 o relator da Lava-Jato no Supremo, Teori Zavascki, enviou para o juiz Sérgio Moro o inquérito sobre o ex-presidente Lula a respeito de supostas vantagens envolvendo uma cobertura tríplex no Guarujá (SP) e um sítio em Atibaia (SP). Eduardo Cunha renunciou à presidência da Câmara na sessão de 7 de julho. Rodrigo Maia (DEM-RJ) foi eleito para substituí-lo no dia 14. Na madrugada do dia 11 de agosto, Dilma Rousseff se tornou ré. A sessão de julgamento foi presidida pelo ministro Ricardo Lewandowski, presidente do STF, prolongando-se por seis sessões. Na quarta, no final do mês, pela primeira vez uma pessoa no exercício da Presidência da

República compareceu ao Senado, que funcionava como órgão judiciário, para debater as acusações contra ela.

No dia 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff foi destituída do cargo de presidente. O plenário não aprovou a cassação de seus direitos políticos. Michel Temer tomou posse na Presidência em definitivo. No dia 12 de setembro, a Câmara cassaria o mandato de Eduardo Cunha. No dia 20 de outubro, ele seria preso e levado para Curitiba.

Michel Temer foi o segundo vice-presidente a ocupar a Presidência após o impeachment do titular. Seu governo teve três fases distintas. Na primeira, apoiou-se em uma coalizão coesa tendo o PMDB como o partido-pivô (pela primeira vez um presidente da República pertencia ao partido) e aprovou medidas como o teto para o gasto público, em 13 de dezembro de 2016. A segunda fase começaria em maio de 2017 e ele a consumiria lutando para evitar que a Câmara autorizasse o STF a processá-lo por corrupção. A terceira fase, de ocaso, foi o período eleitoral, em 2018.

Lula foi condenado por Moro em 12 de julho de 2017. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região confirmaria a sentença, em 24 de janeiro de 2018, e ordenaria sua prisão. Lula seria preso no dia 7 de abril. Foi um triste momento de nossa história.

A campanha presidencial começou polêmica. Lula, que, mesmo preso e condenado em segunda instância, estava à frente nas pesquisas de intenção de voto, foi considerado inelegível pelo Tribunal Superior Eleitoral. O candidato Bolsonaro passou a favorito desde a primeira pesquisa sem Lula. Fez campanha contra o petismo e o esquerdismo e com pauta ultraconservadora. Fernando Haddad, candidato do PT, conseguiu chegar ao segundo turno. A polarização entre Bolsonaro e Haddad não deu espaço a uma terceira via. No dia 6 de setembro, Bolsonaro foi vítima de uma facada, em Juiz de Fora (MG). Teve que deixar as ruas. Não participou de debates, deu poucas entrevistas e usou muito as redes sociais. Foi eleito no segundo turno.

As eleições revelaram tanto a ampla rejeição popular aos partidos tradicionais quanto o novo papel das redes sociais na campanha. O realinhamento partidário se acentuou, com redução do tamanho médio das bancadas e aumento da fragmentação partidária. Em 2019, iniciou-se novo ciclo político, que porá em teste o presidencialismo de coalizão e a estabilidade democrática. Será um ano decisivo para o início da reorganização do sistema político-partidário. Mas, sobre o tema, no momento só podemos ter expectativas e apreensões.

2 *Luís Roberto Barroso*

Judicialização da vida

A partir da Constituição de 1988, o Judiciário passou a viver uma progressiva ascensão institucional, ocupando espaço maior no imaginário social e na partilha entre os Poderes. Esse fato contribuiu para a crescente judicialização da vida no Brasil, assim do ponto de vista quantitativo como qualitativo. Esse processo histórico se tornou particularmente visível ao longo da década que se iniciou em 2010.

A judicialização quantitativa foi, em grande parte, produto da redemocratização, que trouxe uma maior consciência dos próprios direitos por parte da cidadania e um aumento da demanda por justiça pela sociedade. Em 2016, de acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), havia em curso no país 70 milhões de ações, o que constitui um número expressivo e espantoso. É como se um em cada dois adultos no Brasil estivesse litigando em juízo. O país precisará viver em breve um processo amplo de desjudicialização.

A judicialização qualitativa, por sua vez, manifesta-se no fato de que boa parte das principais questões nacionais — políticas, econômicas, sociais e éticas — passou a ter o seu capítulo final no Poder Judiciário e, particularmente, no Supremo Tribunal Federal (STF). Embora esse fenômeno seja, em alguma medida, universal, entre nós foi potencializado por uma Constituição detalhista e abrangente, assim como por certa perda de espaço e prestígio por parte do Legislativo e da política majoritária em geral. Com uma singularidade: frequentemente, o STF é provocado a atuar pelos próprios atores políticos tradicionais.

Uma última observação introdutória. Supremas Cortes, em todo o mundo, têm duas primordiais missões ao interpretarem a Constituição: assegurar o respeito às regras do jogo democrático e proteger os direitos fundamentais de todos. No Brasil, por uma falha de desenho institucional, acrescentou-se uma terceira missão: a de funcionar como Tribunal Criminal de primeiro grau para um extenso número de autoridades, inclusive todos os membros do Congresso Nacional. Essa circunstância teve papel decisivo na superexposição do Supremo e no fato de ele ter sido chamuscado pela fogueira das paixões desordenadas da política. Em 2017, havia mais de 500 processos criminais no STF, entre inquéritos e ações penais, decorrentes dessa competência criminal apelidada de foro privilegiado.

A judicialização das grandes questões nacionais servirá de fio condutor das anotações que se seguem, que destacarão os principais julgamentos do Supremo em áreas diversas.

Em matéria política, a pauta da década se iniciou com o reconhecimento da constitucionalidade da nomeada Lei da Ficha Limpa. Produto de iniciativa popular que reuniu mais de 1,5 milhão de assinaturas, teve como inovação mais importante a proibição de que condenados por crimes graves ou por improbidade administrativa, em decisão de órgão colegiado, possam se candidatar a cargos eletivos. Tal restrição traduziu o sentimento geral da sociedade brasileira por elevação da ética na política. No STF, a decisão favorável à validade da lei foi tomada por maioria apertada!

O mais famoso julgamento da década, em matéria política, foi o do chamado escândalo do “mensalão”, que durou de 2 de agosto de 2012 a 13 de março de 2014, consumindo quase 70 sessões plenárias. Ao final dos trabalhos, o STF entendeu comprovada a existência de um esquema de compra de votos no Congresso Nacional, com recursos provenientes de desvios de dinheiro público e empréstimos fraudulentos. Dos 38 réus cujas denúncias foram recebidas, 24 foram condenados, sendo que 20 deles à pena de prisão pelos crimes de corrupção ativa, corrupção passiva, peculato, lavagem de dinheiro e gestão fraudulenta de instituição financeira. A condenação de duas dezenas de empresários e políticos rompeu com o paradigma de impunidade que sempre vigorara em relação à criminalidade do “colarinho-branco”, sobretudo quando associada ao universo político.

Duas outras decisões em questões de natureza política merecem referência ainda. Uma delas diz respeito à tramitação do procedimento de impeachment da presidente Dilma Rousseff. Em julgamento realizado em 18 de dezembro de 2015, a Corte determinou que fossem seguidas as mesmas regras aplicadas no caso do presidente Collor, em 1992. Impediu-se, assim, que o processo fosse conduzido de maneira arbitrária e errática.

Outra decisão relevante foi a que interpretou restritivamente a competência do Supremo Tribunal para julgamentos em razão do dito foro privilegiado. Ficou definido que tal competência se limitaria aos fatos praticados no cargo e em razão do cargo. Após a decisão, expressiva quantidade de processos baixaria para o primeiro grau de jurisdição, retirando do STF parte de uma atribuição que essa instância não deveria ter e que, ademais, exerce mal.

Movendo para questões econômicas, o STF, em 1º de março de 2018, homologou o acordo coletivo celebrado entre instituições financeiras e poupadores a respeito do pagamento de diferenças de expurgos inflacionários relativos aos planos econômicos Bresser, Verão e Collor II. A matéria se arrastava havia mais de 20 anos no Judiciário

e sua conclusão pôs fim a estimados 300 mil processos, podendo favorecer 1,5 milhão de poupadores, com injeção de aproximadamente R$ 12 bilhões na economia.

Ainda em matéria econômica, merece destaque o julgado que considerou legítima a terceirização de atividades das empresas. Em julgamento concluído em 30 de agosto de 2018, a maioria dos ministros assentou que a Constituição não impõe um modelo de produção específico, não impede o desenvolvimento de estratégias empresariais flexíveis e tampouco veda a terceirização. Concluiu-se também que: (i) o direito do trabalho e o sistema sindical precisam se adequar às transformações no mercado de trabalho e na sociedade; (ii) a terceirização não enseja, por si só, precarização do trabalho, violação da dignidade do trabalhador ou desrespeito a direitos previdenciários. O exercício abusivo da sua contratação é que pode produzir tais violações, existindo meios de prevenir e de reprimir tal comportamento.

O STF foi especialmente proativo em temas envolvendo direitos fundamentais e questões éticas. A seguir, alguns destaques.

No tocante aos afrodescendentes, reconheceu a legitimidade das cotas raciais para ingresso em universidades públicas e cargos públicos. Em decisões unânimes, o Tribunal entendeu que a política de ação afirmativa em favor de grupos sociais historicamente discriminados não viola — antes, prestigia — o princípio da igualdade pelo tempo que perdurar o quadro de exclusão social. Também foram proferidas decisões importantes em favor do reconhecimento das comunidades quilombolas.

No que diz respeito aos direitos das mulheres, foram validadas leis de combate à violência sexual e à violência doméstica. A Corte derrubou, também, por inconstitucional, dispositivos do Código Civil que faziam discriminação entre mulher casada e companheira em união estável, para fins de sucessão hereditária. E a Primeira Turma, em decisão emblemática, embora não vinculante, considerou inconstitucional a criminalização da interrupção da gestação até o terceiro mês, por violar direitos fundamentais das mulheres e penalizar, desproporcionalmente, as mais pobres.

Relativamente à comunidade LGBT, merece realce a decisão libertária e iluminista, concluída em 5 de maio de 2011, que determinou a equiparação das uniões homoafetivas às uniões estáveis heteroafetivas, derrotando séculos de discriminação e preconceito. Em desdobramento dessa decisão, o CNJ, em 14 de maio de 2013, assegurou o direito ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, vedando aos juízos do registro civil a recusa na respectiva celebração.

Alguns anos depois, em 15 de agosto de 2018, a maioria do Tribunal concluiria pela possibilidade de transgêneros alterarem o

próprio nome no registro civil de nascimento, sem a necessidade de cirurgia de mudança de sexo nem de autorização judicial. O julgamento marcou relevante vitória por reconhecimento de um dos grupos mais marginalizados e estigmatizados da sociedade.

Por fim, deve-se assinalar o histórico conjunto de decisões pelas quais se passou a permitir a execução de decisões penais após a condenação em segundo grau (isto é, por Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal), independentemente do trânsito em julgado da decisão (vale dizer, quando ainda pendente de recursos especial e extraordinário). Em três casos julgados ao longo de 2016 (em 17 de fevereiro, 5 de outubro e 11 de novembro), a maioria do plenário entendeu que, após a condenação em segundo grau, o peso do princípio da presunção de inocência ou da não culpabilidade é superado pela necessidade de efetividade da persecução penal, que protege bens jurídicos valiosos para o ordenamento constitucional, como a vida, a propriedade, a integridade física das pessoas e a probidade administrativa. O novo entendimento afetou interesses influentes e, no final de 2018, havia o risco de reversão desses precedentes. Naturalmente, a variação da jurisprudência em função dos réus traz problemas graves para a credibilidade do Tribunal e dificulta a evolução do patamar ético do país.

À medida que caminhava para o final, a década que se iniciara em 2010 acumulava desencantos, que incluíam revelações espantosas sobre corrupção, o trauma do impeachment, a recessão persistente, o desemprego elevadíssimo, o desinvestimento e certa sensação de que a vida pública brasileira atrai os piores. A chamada tempestade perfeita reúne circunstâncias diversas em todas as áreas: econômica, política e ética. De acordo com a Transparência Internacional, o Brasil ocupava, no final de 2017, o 96º lugar no Índice de Percepção da Corrupção.

Apesar da fotografia sombria, há na sociedade brasileira contemporânea uma expressiva demanda por integridade, idealismo e patriotismo. E essa é a energia que muda paradigmas e empurra a história. E, de fato, essa mobilização social já produziu transformações nas instituições e alterações na legislação e na jurisprudência. Há um ímpeto geral de elevação da ética pública e da ética privada que procura substituir o pacto oligárquico de saque ao Estado, que vigorou até aqui, por um pacto de integridade. Mantido o tripé democracia, livre-iniciativa e justiça social, e procurando furar o cerco que nos mantém num patamar de país de renda média, é possível — apenas possível — que estejamos vivendo um momento de refundação do Brasil.

3 *Arminio Fraga Neto*
Década de discórdia

A primeira parte deste capítulo apresenta uma cronologia de eventos significativos da década até outubro de 2018, construída a partir do livro de Pedro S. Malan *Uma certa ideia de Brasil: Entre passado e futuro* (Intrínseca, 2018). A segunda parte provê uma avaliação da política econômica no período, discutindo também requisitos de uma agenda econômica positiva para o governo que se inicia em janeiro de 2019.

A década começa com um ano de eleições e alto crescimento, por se tratar de uma recuperação cíclica turbinada por políticas expansionistas típicas de anos de campanha eleitoral. Assim, em outubro de 2010, Dilma Rousseff (PT) é eleita para a Presidência da República. No final desse ano a Câmara dos Deputados aprova o modelo de partilha para a exploração do petróleo do pré-sal em substituição ao modelo de concessões que prevalecia. Em abril de 2011, pela primeira vez desde 2005, a inflação ultrapassa a meta fixada pelo governo e chega a 6,5% em 12 meses. O ministro-chefe da Casa Civil, Antonio Palocci (PT), deixa o cargo após ser acusado de aumentar o patrimônio em 20 vezes entre 2006 e 2010. É a primeira crise política do governo Dilma: seis outros ministros sairiam antes do final de 2011.

Em agosto de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) dá início ao chamado processo do “mensalão”, que condena 24 dos 38 réus, inclusive o ex-ministro José Dirceu e o ex-presidente do PT José Genoino. Nas eleições para as prefeituras, Fernando Haddad (PT) derrota José Serra (do PSDB) e o PT conquista o maior número de prefeituras em cidades grandes. Em janeiro de 2013, a pedido do governo federal, prefeitos de capital e governadores postergam para junho o aumento das tarifas dos transportes públicos. Quando os aumentos se efetivam, um movimento popular contra a medida desencadeia uma série de protestos em todo o país. Manifestações diárias levam milhões de pessoas às ruas contra a corrupção e por melhorias nos serviços públicos.

Em março de 2014, o Ministério Público e a Polícia Federal deflagram a Operação Lava-Jato e iniciam o desmonte do esquema de corrupção montado na Petrobras. Em outubro, Dilma vence Aécio Neves (PSDB) por escassa margem e se reelege para a Presidência da

República. Em novembro, grupos de manifestantes vão às ruas para pedir o impeachment de Dilma. Nesse mesmo mês, a presidente substitui Guido Mantega, um quadro do PT, por Joaquim Levy, um economista independente, no Ministério da Fazenda. A situação econômica deteriora-se continuadamente: após uma quase estagnação em 2014, o PIB cai 3,5% em 2015 enquanto a inflação vai para 10,7%.

Em 2015 mesmo, novos protestos pedem a saída da presidente Dilma em março, e em agosto pesquisa do instituto Datafolha aponta que 71% dos brasileiros reprovam o seu governo. Em setembro, a agência de *rating* Standard & Poor's tira o grau de investimento do Brasil enquanto o dólar passa de R$ 4 pela primeira vez na história. Em dezembro, a Câmara dos Deputados acolhe uma denúncia contra Dilma por crime de responsabilidade relacionado às chamadas "pedaladas fiscais". Após 11 meses no cargo de ministro, Joaquim Levy deixa a Fazenda.

As contas do governo em 2015 apresentam rombo recorde de R$ 115 bilhões. É o segundo ano seguido de déficit fiscal primário e o pior resultado das contas públicas desde o início da série histórica, em 1997. Em maio de 2016, o impeachment contra Dilma é aberto no Senado, após ter sido aprovado na Câmara, e o vice-presidente, Michel Temer (PMDB), assume como presidente em exercício. Henrique Meirelles é nomeado ministro da Fazenda e Ilan Goldfajn, presidente do Banco Central. Em agosto, Dilma Rousseff é afastada definitivamente do cargo de presidente.

Nos nove primeiros meses do ano, o PIB atinge o fundo do poço, caindo 3,8% em relação ao mesmo período de 2015. Em outubro, as eleições revelam a ruína do eleitorado petista: João Doria (PSDB) derrota em primeiro turno o candidato do PT, Fernando Haddad, que postulava a reeleição para prefeito de São Paulo. A eleição do bispo pentecostal Marcelo Crivella (PR) para a prefeitura do Rio de Janeiro mostra a ascensão de candidaturas conservadoras. Em dezembro, o Senado aprova a Proposta de Emenda Constitucional que estabelece um teto global para os gastos públicos primários por dez anos, prorrogáveis por mais dez.

Em abril de 2017, após as delações de executivos da construtora Odebrecht, o STF autoriza a abertura de inquérito contra políticos com foro privilegiado (oito ministros, três governadores, 24 senadores e 39 deputados federais). Em maio, a delação do frigorífico JBS é divulgada e atinge principalmente o presidente Temer e o senador Aécio Neves. Em junho, a Procuradoria Geral da República (PGR) denuncia Temer ao STF por corrupção passiva: pela primeira vez um presidente no Brasil é denunciado criminalmente no exercício da função. Em julho, o juiz Sérgio Moro condena Lula a nove anos e meio de prisão no

chamado caso do tríplex.

No mesmo mês, é sancionada a reforma trabalhista, que revoga importantes itens da CLT e flexibiliza as relações entre empregados e empregadores. Em setembro, a impopularidade de Temer bate recorde: apenas 3% dos brasileiros consideram o governo do presidente bom, segundo o Ibope. Em dezembro, o Banco Central anuncia taxa básica de juros de 7% ao ano, a mínima histórica desde a adoção do regime de metas, em 1999. Constata-se que o PIB cresceu 1% em 2017, após dois anos de retração. Numa clara expressão da crise fiscal, nesse ano pelo menos cinco estados deixam de pagar em dia o 13º salário dos servidores.

O primeiro semestre de 2018 é marcado por uma danosa greve de caminhoneiros, que repercute negativamente sobre as expectativas de inflação e, em especial, sobre as de crescimento do PIB — antes estimado em até 3%, as projeções do crescimento do PIB reduzem-se para pouco mais do que 1%. Em outubro, as eleições gerais mostram a extensão da indignação dos brasileiros com a política de modo geral, promovendo uma ampla renovação de quadros nos governos estaduais, no Congresso Nacional e nos legislativos estaduais.

*

Curioso que a década de 2010 tenha começado com um ano de 7,5% de crescimento, por muitos festejado à época como sinal de que o Brasil tinha encontrado um novo caminho para o desenvolvimento acelerado. Em meio ao otimismo, os brasileiros então comemoravam a década na qual o futuro parecia finalmente ter chegado: iniciava-se um período de imersão na preparação e na execução de duas festas de renome global, a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Entre os projetos grandiosos e a esperança de um futuro melhor, no entanto, nos deparamos com um presente muito menos charmoso. Não demoraria até que os sinais dos erros acumulados ao longo de vários anos viessem à tona.

Passados apenas cinco anos, teve início a maior recessão da história do país, agora próxima do fim, mas não antes de uma queda de 10% no PIB *per capita*. Como se não bastasse o fiasco econômico, esse período foi também caracterizado por uma série de episódios de corrupção em grande escala e pelo inevitável descrédito da população na maioria dos políticos e em seus mais de 30 partidos. Que aconteceu? Como chegamos a esse ponto? Tem cura?

Em primeiro lugar, é fundamental que se entenda a natureza dessas crises, suas origens e interseções. O principal sintoma é uma falência generalizada do Estado, hoje quebrado, corrupto, injusto e ineficaz. Quebrado, pois está no cheque especial, endividando-se de forma galopante. Corrupto, pois virou um balcão de negócios privados

e partidários. Injusto, pois subsidia mais os ricos que os pobres. Ineficaz, pois na prática pouco faz para dar à maioria das pessoas reais oportunidades de progresso.

Ainda que seja tentador apontar uma ou outra medida em particular, a verdade é que não foram poucas as escolhas que divergiam do receituário adotado nos 15 anos anteriores. O conjunto da suposta nova obra era tão único que ganhou um nome pomposo: "nova matriz econômica".

No início da década as taxas de juros foram reduzidas, em uma sequência de decisões que desafiavam os fundamentos econômicos vigentes e as deficiências estruturais de nosso país. Ainda que talvez bem-intencionado, o voluntarismo também gerou severas distorções no mercado de crédito: em um espaço relativamente curto de tempo, houve uma forte expansão do estoque de crédito no país, em larga medida mantido pela concessão de subsídios bilionários que, ao final, não produziram os dividendos sociais prometidos à época.

Em câmera lenta, os primeiros sinais do desastre anunciado começaram a aparecer. Com um crescimento que cada vez mais se distanciava dos bons resultados iniciais, o governo fez uso de medidas intervencionistas em diversos segmentos da economia, cavando espaço para os "campeões nacionais", à custa da maioria dos brasileiros. No apagar das luzes dos estádios superfaturados, choramos mais lágrimas do que seríamos capazes de imaginar após o 7x1. A goleada nem sequer tinha iniciado e se estenderia por muito mais tempo. Somente depois de dois anos de uma crise sem precedentes, começamos a ver a luz no fim do túnel.

Reconhecidas as origens dos desequilíbrios que nos trouxeram até aqui, cabe à sociedade definir quais serão os próximos passos. A agenda econômica requerida passa por temas que já foram pauta frequente no passado. A verdade é que várias manchetes vistas nos jornais de hoje em muito podem lembrar os leitores daquelas que também marcaram outras fases difíceis da economia brasileira. Inúmeras fazem menção ao compromisso com o equilíbrio fiscal, tão relegado a segundo plano nos últimos anos. Verdade que alguns passos importantes já foram dados, mas é preciso mais. A grande dependência de receitas extraordinárias e o elevado grau de rigidez dos gastos públicos são os desafios mais óbvios. O ajuste terá que, necessariamente, reverter a perda de seis pontos do PIB no saldo primário. Para tanto, será preciso aprovar uma reforma da Previdência mais abrangente do que a ora parada no Congresso aguardando um momento oportuno. Será também preciso rever os subsídios da "nova matriz" e repensar o desenho do imposto de renda, hoje regressivo.

Do lado da produtividade, além de se atacar de frente as históricas deficiências dos sistemas de educação e saúde, será preciso fazer

avançar uma ampla agenda microeconômica que inclua, além de passos dados recentemente na área trabalhista e no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), reforma tributária, abertura da economia e privatização da maioria das estatais.

Finalmente, já passou da hora de se promover uma reforma do Estado que busque maior eficiência da máquina pública, hoje pesada e capturada. Este parece ser o maior espaço para ganhos de produtividade existente no Brasil de hoje. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a folha do governo brasileiro (todas as esferas e níveis), incluindo benefícios, atinge cerca de 13,3% do PIB. Na Colômbia e no Chile fica na faixa de 8,5%; no México, de 9%. O Estado brasileiro não justifica adequadamente suas políticas públicas e pouco as avalia. Tampouco avalia seus funcionários, que ganham mais do que seus pares em funções semelhantes na iniciativa privada.

A economia depende da política para fazer as correções de rumo necessárias em busca de uma retomada do processo de desenvolvimento. No entanto, e apesar da aprovação recente de algumas reformas estruturais, a política não tem sido capaz de encarar uma ampla agenda de reformas, pois carece de coesão em torno de uma visão de longo prazo. Essa carência, por sua vez, parece de difícil cura no curto prazo, posto que a política se encontra fragmentada e amplamente carcomida pela corrupção e pelo patrimonialismo. As crises econômica e política se autoalimentam e exibem raízes comuns. A busca pela solução vai exigir esforços paralelos nos campos político, econômico e moral, algo impensável até pouco tempo atrás, mas talvez agora alcançável através do próprio funcionamento das instituições em ambiente de liberdade de expressão e de imprensa.

4 *Marcos Lisboa*
Desafios à frente

Desde 1995, a economia brasileira tem crescido bem menos que a dos demais países emergentes e menos até que a dos países desenvolvidos. O produto por trabalhador nos emergentes, excluindo a América Latina, subiu 127% entre 1995 e 2016. Nos Estados Unidos o crescimento foi de 48%, um pouco maior do que o registrado nos outros membros da OCDE. O produto por trabalhador no Brasil aumentou apenas 18% no período.

Entre 1995 e 2010, a economia brasileira ao menos conseguiu acompanhar o crescimento da América Latina. A partir de 2011, entretanto, houve desaceleração ano após ano, dando início a uma severa recessão em 2014. A causa mais visível do nosso baixo crescimento é o desequilíbrio das contas públicas. Desde 1991, o gasto do governo federal cresce 6% acima da inflação, levando ao aumento da carga tributária e a ocasionais desequilíbrios macroeconômicos, como em 1999, 2002 e 2015.

A incerteza sobre a sustentabilidade das contas públicas provoca elevação da curva longa de juros em reais (diferença entre a remuneração dos títulos do Tesouro de prazo longo e a taxa Selic) e do prêmio de risco em dólares (diferença entre a remuneração dos títulos do Tesouro brasileiro no exterior e a dos títulos do Tesouro norte-americano de prazo equivalente), prejudicando o investimento e a expansão da economia.

São muitas as razões do elevado crescimento do gasto público. Nas últimas três décadas, novas normas legais têm aumentado sistematicamente os gastos públicos obrigatórios, como as despesas com benefícios assistenciais, saúde e educação. Com frequência, esses aumentos resultam também de decisões judiciais que ampliam os benefícios concedidos.

A política econômica colaborou para o desequilíbrio fiscal a partir de 2008, com a dilatação dos subsídios concedidos às empresas privadas e as desonerações tributárias. Estima-se que apenas o crédito subsidiado concedido pelo BNDES na década anterior tenha custado R $ 300 bilhões. Além disso, diversos projetos apoiados pelo setor público fracassaram, como a expansão dos investimentos da Petrobras, o apoio a novas empresas, caso da Sete Brasil, e a terceira tentativa de viabilizar uma indústria naval no país.

A principal causa do aumento do gasto público, porém, foi o rápido envelhecimento da população. Nos anos 1960, um casal tinha, em média, mais de seis filhos. Atualmente, o número caiu para 1,7. O saldo foi o fim do bônus demográfico (aumento da proporção de pessoas em idade de trabalhar em relação ao número de crianças e idosos). Nos próximos 35 anos, a população idosa aumentará em mais de 260%. A população que trabalha, por outro lado, reduzirá 6%. Com as regras atuais, o gasto com previdência subirá 6 pontos do PIB, agravando o já severo desequilíbrio fiscal.

Durante 50 anos assistimos a um rápido crescimento da população em idade de trabalhar, o que contribuiu para o crescimento da renda, mas esse ciclo se exauriu. Tal quadro foi agravado por regras que permitem aos trabalhadores com carteira assinada, os mais bem remunerados no mercado de trabalho, se aposentar com menos de 55 anos em média, com benefícios bem mais generosos do que nos demais países. A consequência é um país ainda jovem que gasta 13% do PIB com Previdência, o mesmo que países com muito mais idosos, como Japão, Alemanha, França e Grécia, que, no entanto, têm cerca de três vezes mais idosos como percentagem da população.

Nossos problemas não se esgotam no elevado crescimento do gasto público. Nas últimas três décadas, a produtividade no Brasil (medida pela renda gerada por trabalhador) cresceu menos do que nos demais países emergentes e menos até do que nos países desenvolvidos. A produtividade por trabalhador aumentou 0,5% ao ano em comparação com 1,5% nos países desenvolvidos e bem mais do que isso nos emergentes da Ásia e do Leste Europeu. São muitas as causas do nosso baixo crescimento da produtividade.

Em primeiro lugar, temos uma escolaridade média bem menor do que a registrada nos demais países, apesar de gastarmos 6% do PIB em educação. Trata-se de percentagem maior do que a de outros emergentes, como o Chile e a Turquia, que gastam apenas 4% e obtêm resultados melhores no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), da OCDE.

Em segundo lugar, o investimento em infraestrutura no Brasil é menor do que nos outros países emergentes. A insegurança jurídica em torno dos contratos de concessão e a fragilidade das agências regulatórias prejudicam a expansão da infraestrutura, essencial para a produtividade do setor privado.

Em terceiro lugar, o Brasil conta com um número surpreendente de empresas pequenas e pouco produtivas, em comparação até mesmo com os países emergentes. A produtividade das empresas no grupo das 20% menos eficientes no Brasil é menor do que a observada no grupo das 9% menos eficientes no México. Se tivéssemos em cada microssetor, como hotéis e restaurantes, a mesma eficiência observada

nos Estados Unidos nossa produtividade média agregada seria 430% mais alta, segundo estudos recentes.

A economia brasileira apresenta inúmeras distorções setoriais que incentivam investimentos em empresas pequenas e áreas inadequadas. As regras de proteção setorial induziram, por exemplo, a proliferação de fábricas de automóveis que produzem cerca de mil veículos por ano, ou pouco mais. Uma fábrica eficiente produz 100 vezes mais.

Os incentivos fiscais induziram o investimento em áreas sem oferta adequada de mão de obra ou de insumos, muito menos com mercado consumidor. Daí o imenso custo de logística para transportar matérias-primas e mercadorias produzidas em fábricas viabilizadas apenas pelos incentivos fiscais. O caso mais dramático dessa ineficiência é a Zona Franca de Manaus.

As regras de conteúdo nacional obrigam a compra de bens de capital e insumos locais, ainda que muito menos produtivos do que os que poderiam ser adquiridos em outros países. Regras tributárias como o Simples e o Lucro Presumido permitem a sobrevivência de empresas pequenas e pouco produtivas, reduzindo a eficiência da cadeia produtiva.

O resultado é um país que desperdiça capital e trabalho em estruturas ineficientes que sobrevivem somente pelo acesso a regras tributárias especiais ou à proteção contra a concorrência. Estudos comparativos com dados desagregados por empresa entre países desenvolvidos e emergentes estimam que essas distorções e a alocação de recursos em companhias improdutivas reduzam o retorno entre 40% e 60%.

Além disso, boa parte do aumento da produtividade nos países ricos, precisamente uma das causas da sua maior riqueza, resulta do processo de criação e destruição de empresas. Novos empreendedores iniciam negócios todos os anos, mas a maioria fracassa. Alguns, no entanto, são bem-sucedidos ao introduzirem novos produtos e novas tecnologias ou inovarem na gestão. Essas empresas crescem e eventualmente levam à falência empresas que se tornaram obsoletas.

A conclusão é o aumento da renda e da geração de empregos. Estima-se, por exemplo, que 80% da criação e destruição de empregos nos serviços norte-americanos decorram da criação e destruição de empresas. E esse processo é responsável por quase 100% do aumento da produtividade, o que, em última análise, explica boa parte da maior renda média dos Estados Unidos.

Por fim, nossa jurisprudência confunde a proteção da produção e do emprego com a proteção do acionista. Contratos de crédito e obrigações assumidas são afastados pelo Judiciário para proteger inadimplentes, reduzindo o crédito disponível para novos investimentos e para a produção.

Há dez anos, o mercado de *leasing* realizava mais de R$ 110 bilhões de operações de financiamento anualmente. Hoje financia cerca de R$ 10 bilhões. Diversas ações judiciais oportunistas, acolhidas por um Judiciário despreparado, foram responsáveis pela impressionante redução do crédito disponível.

O mesmo ocorreu com recentes ações de distrato no mercado de financiamento de novos apartamentos. Edifícios foram construídos porque numerosos imóveis foram comprados na planta. Anos depois, moradores desistiram da compra, porém não conseguiram vendê-los pelo preço de compra. Em vez de aceitarem o prejuízo, entraram com ações judiciais para devolver os apartamentos e receberem de volta o que pagaram.

O Judiciário tem dado ganho de causa aos compradores de imóveis. Inúmeras incorporadoras quase foram à falência, provocando a redução do crédito para novas construções. As próximas gerações terão menos imóveis para comprar e o custo do financiamento será maior. Esse oportunismo gera benefícios no curto prazo, mas resulta em um país mais pobre e mais desigual.

A complexidade institucional desafia o empreendedor mais otimista. Das regras tributárias, passando pela legislação trabalhista, até as normas de comércio exterior, muitas das nossas instituições parecem desenhadas para reduzir o investimento privado e a geração de renda e de emprego. Além disso, precisamos fazer um ajuste fiscal de R$ 300 bilhões ao ano para evitar que o setor público paralise e que a dívida pública se torne insustentável, incluindo a reforma das regras da Previdência.

A boa-nova é que os problemas estão sendo discutidos. A reforma da Previdência deixou de ser tabu. Muitos reconhecem o imenso fracasso das políticas de desenvolvimento resgatadas a partir de 2008, como a expansão do crédito subsidiado para empresas selecionadas ou as regras de conteúdo nacional. Foram aprovadas a emenda constitucional que limita o crescimento dos gastos públicos, a reforma trabalhista e a criação da taxa de juros de longo prazo para os financiamentos do BNDES.

A norma constitucional conhecida como “regra de ouro” proíbe o governo de se endividar além das despesas de capital, o que inclui os investimentos e a amortização da dívida. A emenda que limita o crescimento do gasto público prevê diversas medidas corretivas, caso as reformas necessárias não sejam realizadas.

Empresários criticam os subsídios excessivos e defendem a concorrência e a abertura comercial ao exterior. Políticos são eleitos governadores prometendo ajustar as contas públicas. Assim, começa a tomar corpo um debate sobre os problemas e os difíceis dilemas que devem ser enfrentados.

Caso o país consiga fazer o ajuste fiscal, o que pressupõe uma profunda reforma das regras da Previdência, há uma extensa lista de reformas a ser cumprida, para retomar o crescimento econômico, como reduzir burocracias inúteis, simplificar o sistema tributário e melhorar o ambiente de negócios. A infraestrutura se beneficiaria do fortalecimento das agências reguladoras e da melhora da governança no setor público. Há ainda uma importante agenda de reforma do Estado de modo a aprimorar a qualidade da política pública em áreas como educação e segurança. Não precisamos ser inovadores. Basta copiar o que fazem os países mais bem-sucedidos.

A evidência disponível indica que a progressiva implementação dessas propostas pode ter impactos imediatos e significativos sobre a produtividade e permitir a retomada do desenvolvimento econômico. Na década passada, reformas tímidas, como a introdução do consignado e a alienação fiduciária, levaram ao crescimento do crédito privado, que passou de 10% para 30% do PIB em poucos anos.

Não se trata, porém, de tarefas de fácil execução, afinal, nossas distorções não decorrem de acidentes. Grupos de interesse e empresas ineficientes se aproveitam das distorções e dos privilégios concedidos pelo poder público. Apesar das resistências, aos poucos avança a pauta republicana de tratar igualmente os iguais, com a uniformização das regras tributárias, a abertura comercial e o aperfeiçoamento da gestão da política pública, em meio à retomada de uma agenda legislativa da segurança jurídica no mercado de crédito.

Quem sabe consigamos iniciar essa agenda e, nos próximos anos, estejamos discutindo, apenas, os novos problemas de um país que, finalmente, terá começado a cumprir sua promessa de desenvolvimento com inclusão social. Dessa vez, de forma duradoura.

Siglas de partidos políticos

Arena Aliança Renovadora Nacional
DEM Democratas
MDB Movimento Democrático Brasileiro
PCdoB Partido Comunista do Brasil
PCB Partido Comunista Brasileiro
PD Partido Democrático
PDC Partido Democrata Cristão
PDS Partido Democrático Social
PFL Partido da Frente Liberal
PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP Partido Progressista
PR Partido Republicano
PRF Partido Republicano Federal
PSD Partido Social Democrático
PSDB Partido da Social Democracia Brasileira
PSL Partido Social Liberal
PT Partido dos Trabalhadores
PTB Partido Trabalhista Brasileiro
UDN União Democrática Nacional

Sobre os autores

Albert Fishlow | Professor emérito nas universidades Colúmbia e da Califórnia, Berkeley. Ph.D. em Economia pela Universidade Harvard. Foi professor nas universidades Yale, Berkeley e Colúmbia e pesquisador do Council on Foreign Relations. Foi secretário assistente de Estado para a América Latina. Autor de *O novo Brasil: As conquistas políticas, econômicas, sociais e nas relações internacionais* (Saint-Paul Editora, 2011).

André Lara Resende | *Senior Visiting Fellow* da Universidade de Colúmbia e sócio-diretor da Lanx Capital Investimentos. Foi diretor do Banco Central, negociador-chefe para a dívida externa, assessor do presidente Fernando Henrique Cardoso e presidente do BNDES. Ph.D. em Economia pelo MIT. Autor de *Juros, moeda e ortodoxia* (Portfolio-Penguin, 2017).

Arminio Fraga Neto | Sócio-fundador da Gávea Investimentos. Membro do Group of Thirty e do Council on Foreign Relations. Foi presidente do Banco Central, diretor-geral do Soros Fund, vice-presidente da Salomon Brothers, economista-chefe do Banco Garantia. Lecionou na PUC-Rio, na EPGE, na Universidade de Colúmbia e na Wharton School. Bacharel e mestre em Economia pela PUC-Rio e Ph.D. em Economia por Princeton.

Arno Wehling | Professor titular da UFRJ e emérito da UniRio e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Veiga de Almeida. Doutor em História pela USP; pós-doutoramento na Universidade do Porto. Membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e da Academia Brasileira de Letras. Autor de *Administração portuguesa no Brasil, de Pombal a D. João (1777-1808)* (Fundação Centro de Formação do Servidor Público, 1986); *Formação do Brasil Colonial* (Nova Fronteira, 1994); e *Direito e justiça no Brasil Colonial* (Renovar, 2004), os dois últimos com Maria José Wehling.

Boris Fausto | Historiador. Professor aposentado do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. Membro da Academia Brasileira de Ciências. Entre outras obras, escreveu: *História do Brasil* (Edusp, 1994); *Getúlio Vargas: O poder e o sorriso* (Cia. das Letras, 2006); *O crime do restaurante chinês:*

Carnaval, futebol e justiça na São Paulo dos anos 30 (Cia. das Letras, 2009).

Carlos Fico | Professor titular de História do Brasil na UFRJ. Prêmio Sérgio Buarque de Holanda da Biblioteca Nacional, 2008. Autor de *Reinventando o otimismo: Ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil, 1969-1977* (FGV, 1997); *Como eles agiam: Os subterrâneos da ditadura militar — Espionagem e polícia política* (Record, 2001); *Além do golpe: Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar* (Record, 2014).

Celso Lafer | Professor emérito na USP e professor titular aposentado na Faculdade de Direito da mesma universidade. Doutor em Ciência Política na Universidade Cornell. Foi ministro das Relações Exteriores (1992; 2001-2002). Presidiu a Fundação de Amparo e Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) (2007-2015). É membro da Academia Brasileira de Letras e da Academia Brasileira de Ciências.

Demosthenes Madureira de Pinho Neto | Bacharel e mestre em Economia pela PUC-Rio e Ph.D. em Economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley. Atualmente é o principal executivo da Brasil Warrant. Foi diretor do Banco Central e professor nos programas de graduação e mestrado do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) e da FGV-SP. Autor de "O interregno Café Filho, 1954-1955", em M.P. Abreu (org.), *A ordem do progresso* (Elsevier, 2ª ed., 2014).

Edmar Bacha | Diretor do Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças. Membro da Academia Brasileira de Ciências e da Academia Brasileira de Letras. Participou da equipe econômica do Plano Real. Foi presidente da Anbid, do BNDES e do IBGE. Ph.D. em Economia pela Universidade Yale. Autor de *Belíndia 2.0: Fábulas e ensaios sobre o país dos contrastes* (Civilização Brasileira, 2012).

Gustavo H.B. Franco | Sócio-diretor executivo da Rio Bravo Investimentos e professor no Departamento de Economia da PUC-Rio. Foi presidente e diretor do Banco Central e secretário adjunto de Política Econômica do Ministério da Fazenda. Membro da equipe econômica do Plano Real. Ph.D. em Economia pela Universidade Harvard. Autor de *A moeda e a lei: Uma história monetária brasileira, 1933-2013* (Zahar, 2017).

Ilan Goldfajn | Ex-presidente do Banco Central. Foi economista-chefe do Itaú Unibanco e sócio-fundador e diretor do Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP-SP). Foi professor na PUC-Rio e na

Universidade de Brandeis; e economista do FMI. Ph.D. em Economia pelo MIT. Organizador (com Edmar Bacha) de *Como reagir à crise?: Políticas econômicas para o Brasil* (Imago, 2009); e (com F. Giavazzi e S. Herrera) de *Inflation Targeting, Debt, and the Brazilian Experience* (MIT Press, 2005).

Joaquim Falcão | Professor titular de Direito Constitucional da FGV-Rio. Membro da Academia Brasileira de Letras. Integrou o Conselho Nacional de Justiça. Autor de *O Supremo: Compreenda o poder, as razões e as consequências das decisões da mais alta Corte do Judiciário no Brasil* (Simplícimo Livros Ltda., 2018). Organizador de: *Invasões urbanas: Conflito de direito de propriedade* (FGV, 2008); e de *Mensalão: Diário de um julgamento* (Elsevier, 2013).

Jorge Hilário Gouvêa Vieira | Advogado, trabalha no escritório de advocacia Gouvêa Vieira desde 1961. Foi presidente da CVM, do Conselho Nacional de Seguros e do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), além de secretário da Fazenda do estado do Rio de Janeiro. Coautor de *Direito, planejamento e desenvolvimento do mercado de capitais brasileiro — 1965-1970* (Saraiva, 2000). Integrou diversos conselhos de administração de companhias e é membro do Conselho da SulAmérica Seguros.

José Alexandre Tavares Guerreiro | Formou-se na Faculdade de Direito da USP, na qual se tornou professor de Direito Comercial. Sobre essa matéria escreveu alguns livros e numerosos artigos, além de trabalhos sobre sociologia, política e literatura, fazendo ainda algumas incursões pela ficção.

José Murilo de Carvalho | Ph.D. em Ciência Política pela Universidade Stanford, professor emérito da UFRJ, doutor *honoris causa* pela Universidade de Coimbra, membro da Academia Brasileira de Letras e da Academia Brasileira de Ciências. Publicou *Forças Armadas e política no Brasil* (Zahar, 2005); e *Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi* (Cia. das Letras, 1987).

José Roberto de Castro Neves | Advogado, doutor em Direito Civil pela Uerj, mestre em Direito pela Universidade de Cambridge, professor de Direito Civil da PUC-Rio e da FGV-Rio. Membro da Comissão de Direito Constitucional da OAB e da Comissão Permanente de Direito Civil do IAB. Autor de *Direito das obrigações* (GZ Editora, 2014); *Medida por medida: O direito em Shakespeare* (Edições, 2016); *A invenção do direito: As lições de Ésquilo, Sófocles, Eurípides e Aristófanes*, com José Luiz Alqueres (Simplíssimo Livros Ltda., 2015); e *Como os advogados salvaram o mundo* (Nova Fronteira, 2018).

Lúcia Maria Lippi Oliveira | Socióloga e professora associada do CPdoc/FGV-Rio. Coordenou o Grupo de Trabalho da Anpocs sobre Pensamento Social no Brasil. É autora de *A questão nacional na Primeira República* (Brasiliense, 1990); e *Americanos: Representação da identidade nacional no Brasil e nos Estados Unidos* (UFMG, 2000).

Luís Roberto Barroso | Ministro do Supremo Tribunal Federal. Professor titular da Uerj. Mestre pela Faculdade de Direito da Universidade Yale. Doutor e livre-docente pela Uerj. *Senior Fellow* na Harvard Kennedy School.

Marcelo de Paiva Abreu | Professor titular do Departamento de Economia da PUC-Rio. Ph.D. em Economia pela Universidade de Cambridge e engenheiro pela PUC-Rio. Pesquisador I-A do CNPq. Autor de *O Brasil e a economia mundial, 1930-1945* (Civilização Brasileira, 1999); e organizador de *A ordem do progresso: Dois séculos de política econômica no Brasil* (Elsevier, 2ª ed., 2014).

Marcelo Fernandez Trindade | Advogado, graduado pela PUC-Rio em 1986 e professor do Departamento de Direito nessa universidade desde 1993. Foi diretor e presidente da CVM.

Marcos Lisboa | Diretor-presidente Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). Doutor em Economia pela Universidade da Pensilvânia. Foi professor assistente na Universidade Stanford (1996-1998) e na EPGE/FGV (1998-2002); secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2003-2005); presidente do Instituto de Resseguros do Brasil (2005-2006); diretor executivo do Unibanco (2006-2010); e vice-presidente no Itaú Unibanco (2010-2013).

Maria Celina D'Araujo | Doutora em Ciência Política, professora da PUC-Rio, autora de livros e artigos sobre temas como a era Vargas e a ditadura militar no Brasil. Sua publicação mais recente é *Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República: Um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma* (PUC-Rio, 2018).

Marieta de Moraes Ferreira | Doutora em História pela UFF e pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales. Professora titular do Instituto de História da UFRJ. Diretora do CPdoc/FGV (1999-2005); coordenadora do Mestrado Profissional em Ensino de História. Autora de *Em busca da idade do ouro: As elites políticas fluminenses na Primeira República — 1989-1930* (Tempo Brasileiro, 1996); e *A história como ofício* (FGV, 2013).

Mário Mesquita | Economista-chefe do Itaú Unibanco. Doutorado em

Economia pela Universidade de Oxford. Foi diretor de Política Econômica no Banco Central do Brasil, economista-chefe do banco ABN AMRO para Brasil e América Latina e diretor de Economia da Febraban, tendo atuado também no FMI.

Nelson Jobim | Advogado. Sócio do Grupo BTG Pactual e membro do Conselho de Administração do Banco BTG Pactual. Deputado federal em 1987-1991 (Assembleia Nacional Constituinte) e em 1991-1995. Ministro da Justiça no governo FHC (1995-1997). Membro do STF (1997-2006) e do TSE (1999-2003). Presidente do STF (2004-2006) e do TSE (2002-2003). Ministro da Defesa, governos Lula e Dilma Rousseff (2007-2011).

Paula Andrea Forgioni | Doutora em Direito Econômico, livre-docente e professora titular de Direito Comercial da Faculdade de Direito da USP, onde exerce a vice-chefia do Departamento de Direito Comercial. É pós-graduada em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito da Universidade de Bolonha e em Direito do Comércio Internacional pelo Instituto Universitário Europeu de Turim.

Pedro Cantisano | Advogado, bacharel pela Uerj e LLM pela Escola de Direito da Universidade de Michigan; e historiador, MA e Ph.D. em História também pela mesma universidade. Foi pesquisador da Escola de Direito da FGV-Rio e, atualmente, é professor assistente visitante do Kenyon College, nos Estados Unidos. Dedica-se ao ensino e à pesquisa em História Social e do Direito na América Latina.

Pedro Dutra | Graduado em Direito pela Uerj. Titular do escritório Pedro Dutra Advogados, fundado em 1988. Publica regularmente trabalhos sobre direito administrativo, direito constitucional, direito da concorrência e direito regulatório. É autor da biografia *San Tiago Dantas*: *A razão vencida*, vol. I (Singular, 2014).

Pedro S. Malan | Doutor em Economia pela Universidade da Califórnia, Berkeley. Ministro da Fazenda (1995-2002). Presidente do Banco Central (1993-1994). Negociador-chefe da dívida externa (1991-1993). Desde 2003 é membro de vários conselhos de empresas no Brasil e no exterior. Professor do Departamento de Economia da PUC-Rio. Autor de *Uma certa ideia de Brasil: Entre passado e futuro* (Intrínseca, 2018).

Renato Lessa | Professor associado de Filosofia Política da PUC-Rio e investigador associado do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Autor de *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira* (Vértice, Revista

dos Tribunais, 1988; 3ª ed., 2014); *Veneno pirrônico: Ensaios sobre o ceticismo* (Francisco Alves, 1997); *Agonia, aposta e ceticismo: Ensaios de filosofia política* (UFMG, 2003); *Presidencialismo de animação: E outros ensaios sobre a política brasileira — 1993-2006* (Vieira e Lent, 2006); e *O cético e o rabino: Breve filosofia sobre a preguiça, a crença e o tempo* (Leya, 2018).

Rubens Ricupero | Diplomata, foi embaixador nos Estados Unidos, em Genebra e na Itália. Ex-ministro do Meio Ambiente, ex-ministro da Fazenda, ex-secretário-geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad). Autor de *A diplomacia na construção do Brasil 1750-2016* (Versal, 2017).

Ruy Pereira Camilo Júnior | Mestre e doutor em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da USP e pós-graduado em Análise Econômica pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), com extensão na Universidade de Grenoble-2.

Sérgio Abranches | Jornalista, mestre em Sociologia pela UnB, doutor em Ciência Política pela Universidade Cornell, escritor, comentarista da CBN de Ecopolítica, analista político, autor de *Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro* (Cia. das Letras, 2018).

Sérgio Fausto | Cientista político, superintendente executivo da Fundação Henrique Cardoso, codiretor do Projeto Plataforma Democrática e da coleção Estado da Democracia na América Latina. Foi assessor dos ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Fazenda entre 1995 e 2002. Organizador de *Difícil democracia: O estado da democracia na América Latina* (Paz e Terra, 2011); e coautor (com Bernardo Sorj) de O *Brasil e a governança da América Latina: Que tipo de liderança é possível* (Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2012).

Silvana Batini | Doutora em Direito Público e professora de Direito Penal e Eleitoral na FGV-Rio desde 2011, colaborando em projetos como Conexão Eleitoral, Supra e Supremo em Números. É membro do Ministério Público Federal desde 1993. Foi procuradora regional eleitoral entre 2008 e 2010 e atualmente integra a equipe da Operação Lava-Jato no Rio de Janeiro.

Simon Schwartzman | Doutor em Ciências Políticas pela Universidade da Califórnia, Berkeley. Publicações mais recentes incluem: *Brasil: A nova agenda social*, com Edmar Bacha (LTC, 2011); e, como organizador, *A via democrática: Como o desenvolvimento*

econômico e social ocorre no Brasil (Elsevier, 2014). Foi presidente do IBGE e é membro da Academia Brasileira de Ciências.

Tercio Sampaio Ferraz Júnior | Professor titular aposentado da Faculdade de Direito da USP, da pós-graduação da PUC-SP e professor emérito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP. É doutor em Direito pela USP; e em Filosofia pela Johannes Gutenberg Universität, Mainz, Alemanha.

Winston Fritsch | Acadêmico, executivo, consultor e empresário. Foi decano do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio, presidente do Conselho da Associação Brasileira de Bancos Estrangeiros e secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda durante o Plano Real. Ph.D. em Economia pela Universidade de Cambridge. Autor de *External Constraints on Economic Policy in Brazil: 1889-1930* (MacMillan, 1988).

Imagens das aberturas

Abertura 1:
Proclamação da República. Benedito Calixto, 1893.

Abertura 2:
Presidente Campos Sales. Retrato oficial.
Avenida Central, 1906.

Abertura 3:
Gazeta de Notícias. Primeira página, 31/12/1912.
João Candido. Fotógrafo desconhecido.
Encouraçado "Minas Geraes" Deque principal, vista frontal.
Fotógrafo deconhecido, 1910 circa.
Detalhe do cartaz "Você é voluntário?". Litografia, 1920

Abertura 4:
Presidente Washington Luiz. Retrato oficial.
Capa da Revista Klaxon nº 1, 1922.
Soldados da Revolução Tenentista de 1924.
Ilustração na revista O cruzeiro, 1928.
Caricatura de melindrosa Revista Fon fon, 1925.

Abertura 5:
Detalhe de mapa do estado de São Paulo Revolução constitucionalista.
Getúlio Vargas na estação de Itararé, a caminho da capital federal, 1930.
Getúlio Vargas, retrato oficial, 1930.
Cidade de São Paulo, 1939 circa.

Abertura 6:
Getúlio Vargas discursa para a "Voz do Brasil", 1945 circa.
Marechal Eurico Gaspar Dutra, 1945 circa.
Caça-bombardeiro Chance-Vought F4-U "Corsair" usado pela Força aérea brasileira em 1944.
Soldados da FEB leem *O Globo Expedicionário*, 1943 circa.

Abertura 7:
Última Hora, 24 agosto de 1954.
Juscelino Kubitschek na inauguração de Brasília.
Avenida Presidente Vargas, 1951.

Abertura 8:
Tanque M41 do exército brasileiro em frente do Congresso, 1964.

Abertura 9:
Ponte Rio-Niterói, 1974.

Abertura 10:
Orlando Brito/Abril Comunicações S.A.

Abertura 11:
Notas e moeda do Real.

Abertura 12:
Posse de Lula, dona Leticia, José de Alencar, Lula, FHC, Marcos Maciel, Ruth Cardoso.

Abertura 13:
Manifestações de 2013, Mídia Ninja.

Leia também

Uma certa ideia de Brasil
Pedro Malan

História do futuro
Míriam Leitão

A ditadura envergonhada
Elio Gaspari